

En los años setenta se puso de moda hablar de democracias sin alternativas, años después hemos visto que muchas de las explicaciones pasan por una calificación de los procesos. En estos años se ha construido en México una democracia vulnerada, es decir, se han conculcado derechos, se ha transgredido la legalidad, hay un quebrantamiento de las reglas, hay inobservancia, violación, daño, en suma, se ha vulnerado lo que se pensaba que llegaría con la alternancia. Se ha fragilizado la calidad democrática, tenemos una parte muy importante de la ciudadanía afectada por condiciones de pobreza y por una enorme desigualdad.

Las condiciones culturales, el capital social –las redes de confianza– muestran los efectos del desencanto democrático, la poca importancia que se le concede a la democracia y el alejamiento de los jóvenes del espacio político tradicional. La organización social es deficiente, tanto en la parte ciudadana, como en el ámbito laboral. La participación electoral se ha deteriorado de forma acelerada y los conflictos electorales han reaparecido en el escenario político del país.

El mundo de las instituciones democráticas –que fueron emblemas de la transición democrática– ha entrado a una nueva fase en donde se han deteriorado los espacios de autonomía y el ejercicio ciudadano. La operación institucional también ha entrado en una fase conflictiva. Hay una suerte de reflujo institucional, resistencias, intereses, cambio de reglas, falta de observancia.

Una democracia vulnerada es una democracia en problemas que se ha calificado como tutelada, restringida, cascarón vacío. El sistema de partidos se ha transformado en una férrea partidocracia que se aleja de la ciudadanía, se alimenta de dinero público y reproduce intereses de grupo. Se ha perdido la visión de Estado. Las campañas políticas se han mediatizado y el espacio político ha quedado entrampado en las pantallas de televisión.

México una democracia



9 786074 011241

DEMOCRACIA



una
MÉXICO
democracia vulnerada

Alberto Aziz Nassif
Jorge Alonso

MÉXICO

una
democracia
vulnerada

Alberto Aziz Nassif ■■ Jorge Alonso



ciencias
sociales
FORO EN LA ESCUELA



ciencias
sociales
FORO EN LA ESCUELA



Miguel Ángel
Porrúa

MÉXICO

una
democracia
vulnerada

MÉXICO

una
**democracia
vulnerada**

Alberto Aziz Nassif ■■ Jorge Alonso



Esta investigación, arbitrada por pares académicos, se privilegia con el aval de la institución coeditora.

Introducción general

Creemos que la democracia está en peligro, bajo una amenaza grave, quizá mortal. No sólo se ha descuidado la democracia, sino que ha sido pisoteada por líderes e instituciones públicas y privadas, que parecen considerarla como una especie de paréntesis de doscientos años en las relaciones humanas y que nació, aproximadamente, con la revolución americana y la francesa. Parece que estos líderes consideran arcaica la democracia y que ha llegado el momento de eliminar las pocas instituciones democráticas absurdas y caducas que quedan y dejar que se ocupen de gestionar eficazmente el mundo, según corresponde, a los empresarios y financieros serios, junto con sus asistentes burocráticos y adláteres militares.

SUSAN GEORGE

El ejercicio de seguimiento del proceso de democratización en México ha sido un tema de investigación que hemos llevado a cabo desde hace años. Cuando las elecciones no eran un mecanismo libre y confiable, estudiamos de qué manera se hacían los fraudes electorales y cómo se alteraba la voluntad popular. A través de un acercamiento a las reglas y las prácticas observamos cómo el país transitó a un marco de nuevas instituciones y reglas que posibilitaron la alternancia en el poder y la generación de un sistema de partidos. Percibimos cómo se fueron abriendo las compuertas de un régimen autoritario y cómo se llegó a un sistema democrático.

En uno de los estudios colectivos que elaboramos para explicarnos la transición a la democracia planteamos los problemas teóricos y prácticos a los que se enfrentan los procesos de transición (Aziz Nassif, 2003). Los dilemas que expusimos fueron rebasados completamente por los acontecimientos que vinieron un poco después. El país ha sufrido un ajuste severo en sus expectativas y la complejidad de los problemas –que no resolvió la transición– ha dejado un escenario por demás complicado. Estamos ante un nuevo reto al que tratamos de responder en este libro, establecer los

Primera edición, julio del año 2009

© 2009

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES
EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL

© 2009

Por características tipográficas y de diseño editorial
Miguel Ángel Porrúa, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-124-1

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

AVANZANDO EN EL TIEMPO
Anteojada 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 07030 México, D.F.

contornos y perfiles de las problemáticas que han cercado al proceso democrático mexicano.

Es necesario ampliar el horizonte, porque estamos ante un problema complejo que no tiene explicaciones simples y mucho menos unicasuales. Una fórmula que nos introduce a la problemática es la que considera que las democracias iniciales, como la mexicana, no se rompen, pero tampoco se consolidan.

Si durante los años setenta se puso de moda hablar de democracias sin adjetivarlas, años después hemos visto que muchas de las explicaciones pasan por una calificación de los procesos. En estos años se ha construido en México una democracia vulnerada, es decir, se han conculcado derechos, se ha transgredido la legalidad, hay un quebrantamiento de las reglas, hay inobservancia, violación, daño, en suma, se ha vulnerado lo que se pensaba que llegaría con la alternancia. Se ha debilitado la calidad democrática, tenemos una parte muy importante de la ciudadanía afectada por condiciones de pobreza y una enorme desigualdad.

Lo que se puede conocer como condiciones culturales, vínculos de capital social, redes de confianza, muestran los efectos del desencanto democrático, la poca importancia que se le concede a la democracia y el alejamiento de los jóvenes del espacio político tradicional. La organización social es deficiente y va a la baja, tanto en la parte ciudadana como en el ámbito laboral. La participación electoral se ha deteriorado de manera acelerada y los conflictos electorales han reaparecido en el escenario político del país.

El mundo de las instituciones democráticas - que fueron emblema de la transición democrática- ha entrado a una nueva fase en la cual se han deteriorado los espacios de autonomía y el ejercicio ciudadano. Los partidos han regresado a las intervenciones que afectan su funcionamiento. Al mismo tiempo, la operación institucional también ha entrado en una fase conflictiva, y el mismo campo de sus funciones, electorales o de transparencia, se ha complicado. Hay una suerte de reflujo institucional, resistencias, intereses, cambio de reglas, falta de observancia, tránsito de trabajo ciudadano a trabajo burocrático, lo cual no implica necesariamente profesionalización.

Una democracia vulnerada es una democracia en problemas que se ha calificado como tutelada, restringida, cascarón vacío. El sistema de partidos se ha transformado en una férrea partidocracia que se aleja de la ciudadanía, se alimenta de dinero público y reproduce intereses de grupo. Se

ha perdido la visión de Estado. Las campañas políticas se han mediatizado y el espacio político ha quedado entrampado en las pantallas de televisión. La sentencia de Marshall McLuhan, del medio es el mensaje, es cada vez más cierta. Como lo analizó Castells, la política que no está en los medios, no existe. Este nuevo poder fáctico ha ocupado un espacio cada vez más importante como vehículo para definir, modelar y modular, la agenda pública; el mundo del marketing manda.

Como lo señala Sonia Fleury, la democracia ha llegado acompañada por un modelo económico que admite pocos márgenes, por lo que estamos ante una "democracia sin política"; la pobreza y la desigualdad generan ciudadanos con derechos vulnerables, por lo que estamos frente a una "democracia sin inclusión"; es el problema al que Lechner llamó un debilitamiento del "nosotros", mecanismo colectivo indispensable en la construcción democrática.

El libro está estructurado en cuatro partes que se componen de ocho capítulos. Primero se discuten algunos de los problemas teóricos más significativos, con lo cual se hace un mapeo de los debates, los rasgos y los desafíos que enfrentan las democracias como sistema político, en un capítulo de carácter más teórico. Esta referencia teórica nos permite tener una perspectiva global de lo que se está discutiendo. Los problemas de una democracia vulnerada no son exclusivos de México, sino que afectan a las democracias en todo el mundo. Por supuesto que no se trata de hacer generalizaciones simples, sino, por el contrario, se pretende ubicar las singularidades y las especificidades de los factores que han vulnerado la democracia mexicana. Pero, al mismo tiempo, habría que ubicarnos en el amplio contexto de los debates y dilemas que enfrenta la democracia como sistema.

La segunda parte se encarga de mostrar algunos de los principales desafíos estructurales a los que se enfrenta nuestra democracia. Las preguntas giran sobre los diferentes tipos de déficit que produce una democracia rodeada de condiciones de pobreza; el malestar ciudadano por las condiciones adversas. Lo que genera esta situación estructural nos lleva al tema de los derechos disminuidos y la fragilidad de una ciudadanía que no tiene los recursos para ejercer a plenitud sus derechos.

La tercera parte ubica algunos problemas de la cultura que afectan el desarrollo democrático. Se trata de una ruta doble, por una parte se ponen a prueba los acercamientos del capital social y se revisa nuestra situación en cuanto a indicadores de confianza, asociatividad y participación; y por la otra se intenta reconstruir los mapas ciudadanos que se pueden elaborar

contornos y perfiles de las problemáticas que han cercado al proceso democrático mexicano.

Es necesario ampliar el horizonte, porque estamos ante un problema complejo que no tiene explicaciones simples y mucho menos unicasales. Una fórmula que nos introduce a la problemática es la que considera que las democracias iniciales, como la mexicana, no se rompen, pero tampoco se consolidan.

Si durante los años setenta se puso de moda hablar de democracias sin adjetivarlas, años después hemos visto que muchas de las explicaciones pasan por una calificación de los procesos. En estos años se ha construido en México una democracia vulnerada, es decir, se han conculcado derechos, se ha transgredido la legalidad, hay un quebrantamiento de las reglas, hay inobservancia, violación, daño, en suma, se ha vulnerado lo que se pensaba que llegaría con la alternancia. Se ha debilitado la calidad democrática, tenemos una parte muy importante de la ciudadanía afectada por condiciones de pobreza y una enorme desigualdad.

Lo que se puede conocer como condiciones culturales, vínculos de capital social, redes de confianza, muestran los efectos del desencanto democrático, la poca importancia que se le concede a la democracia y el alejamiento de los jóvenes del espacio político tradicional. La organización social es deficiente y va a la baja, tanto en la parte ciudadana como en el ámbito laboral. La participación electoral se ha deteriorado de manera acelerada y los conflictos electorales han reaparecido en el escenario político del país.

El mundo de las instituciones democráticas –que fueron emblema de la transición democrática– ha entrado a una nueva fase en la cual se han deteriorado los espacios de autonomía y el ejercicio ciudadano. Los partidos han regresado a las intervenciones que afectan su funcionamiento. Al mismo tiempo, la operación institucional también ha entrado en una fase conflictiva, y el mismo campo de sus funciones, electorales o de transparencia, se ha complicado. Hay una suerte de reflujó institucional, resistencias, intereses, cambio de reglas, falta de observancia, tránsito de trabajo ciudadano a trabajo burocrático, lo cual no implica necesariamente profesionalización.

Una democracia vulnerada es una democracia en problemas que se ha calificado como tutelada, restringida, cascarón vacío. El sistema de partidos se ha transformado en una férrea partidocracia que se aleja de la ciudadanía, se alimenta de dinero público y reproduce intereses de grupo. Se

ha perdido la visión de Estado. Las campañas políticas se han mediatizado y el espacio político ha quedado atrapado en las pantallas de televisión. La sentencia de Marshall McLuhan, del medio es el mensaje, es cada vez más cierta. Como lo analizó Castells, la política que no está en los medios, no existe. Este nuevo poder fáctico ha ocupado un espacio cada vez más importante como vehículo para definir, modelar y modular, la agenda pública; el mundo del marketing manda.

Como lo señala Sonia Fleury, la democracia ha llegado acompañada por un modelo económico que admite pocos márgenes, por lo que estamos ante una “democracia sin política”; la pobreza y la desigualdad generan ciudadanos con derechos vulnerables, por lo que estamos frente a una “democracia sin inclusión”; es el problema al que Lechner llamó un debilitamiento del “nosotros”, mecanismo colectivo indispensable en la construcción democrática.

El libro está estructurado en cuatro partes que se componen de ocho capítulos. Primero se discuten algunos de los problemas teóricos más significativos, con lo cual se hace un mapeo de los debates, los rasgos y los desafíos que enfrentan las democracias como sistema político, en un capítulo de carácter más teórico. Esta referencia teórica nos permite tener una perspectiva global de lo que se está discutiendo. Los problemas de una democracia vulnerada no son exclusivos de México, sino que afectan a las democracias en todo el mundo. Por supuesto que no se trata de hacer generalizaciones simples, sino, por el contrario, se pretende ubicar las singularidades y las especificidades de los factores que han vulnerado la democracia mexicana. Pero, al mismo tiempo, habría que ubicarnos en el amplio contexto de los debates y dilemas que enfrenta la democracia como sistema.

La segunda parte se encarga de mostrar algunos de los principales desafíos estructurales a los que se enfrenta nuestra democracia. Las preguntas giran sobre los diferentes tipos de déficit que produce una democracia rodada de condiciones de pobreza; el malestar ciudadano por las condiciones adversas. Lo que genera esta situación estructural nos lleva al tema de los derechos disminuidos y la fragilidad de una ciudadanía que no tiene los recursos para ejercer a plenitud sus derechos.

La tercera parte ubica algunos problemas de la cultura que afectan el desarrollo democrático. Se trata de una ruta doble, por una parte se ponen a prueba los acercamientos del capital social y se revisa nuestra situación en cuanto a indicadores de confianza, asociatividad y participación; y por la otra se intenta reconstruir los mapas ciudadanos que se pueden elaborar

a partir de un conjunto de estudios demoscópicos. Se trata de encuestas sobre cultura política con las que pudimos elaborar un mapa conceptual de cómo está estructurada la ciudadanía.

La última parte entra de lleno al tema de las instituciones democráticas, de las cuales hicimos una selección para mostrar los ciclos diversos por los que han atravesado en los últimos años y los conflictos que enfrentan para recuperar la confianza ciudadana. En este capítulo se aborda lo que concierne al IFE, al Tribunal Electoral y al INAI. Los últimos dos capítulos se pueden leer como una unidad porque tratan el conflicto electoral, y más que un recuento, se hace un análisis de los tres ejes que polarizaron al país y han marcado la vida política después de la conflictiva sucesión presidencial. El otro capítulo es un análisis de la reforma electoral, como solución ideada por la clase política para superar el conflicto del 2006.

Al final, más que un paquete ortodoxo de conclusiones, se apuntan diez temáticas para hacer una reflexión que complementa lo que se desarrolló en el libro y abre la discusión a otros temas que están en el debate político y cuyos resultados afectarán el desarrollo democrático del país en los próximos años, como la inseguridad pública, la reforma judicial, el debate por la reforma petrolera, la caída del país en indicadores económicos, políticos y sociales, que son el resultado de los múltiples puntos en los que nuestra democracia ha sido vulnerada, transgredida, quebrantada o dañada. Por todo ello consideramos que la democracia mexicana está en peligro, tiene demasiados retos, enemigos y pocos recursos para defenderse. Ése es el tema central de este libro.

Valga decir que la problemática podría haber sido abordada desde otros miradores, y también que los problemas tratados no son los únicos o quizá, que no hay intenciones de hacer un análisis exhaustivo de las condiciones y amenazas que vulneran la democracia en México.

Primera parte **El vector de la teoría**

Discusiones sobre la democracia

*¿Sufrir más el que espera siempre que
aquel que nunca esperó?
¿Por qué en las épocas oscuras se escribe
con tinta invisible?*

NERUDA
El libro de las preguntas

INTRODUCCIÓN.

LA URGENCIA DE DISCUTIR LA DEMOCRACIA

Conviene contar con un mapa que permita apreciar cuál es el estado de la problemática sobre la democracia. Después de la exhaustiva revisión de una amplia literatura sobre esa temática¹ se presenta una síntesis de los debates más relevantes. Así se incursiona en las definiciones de la democracia, en una dilucidación del poder democrático en el campo político, en las relaciones de este poder y la economía para resaltar las aporías de la democracia frente a la pobreza, en los déficits democráticos, en los anhelos de la participación como remedio a los problemas de la democracia, en la presentación de algunas alternativas. Hay que discutir la democracia desde una gran cantidad de observatorios.

Concordamos con Amartya Sen, quien ha sostenido que el acontecimiento más importante del siglo XX fue la emergencia de la democracia (Sen, 1999). Aunque hay todavía muchos para quienes parecería que la democracia es un dato cuyo significado es incontrovertible, la realidad lejos está de ese imaginario. Por ejemplo, Saramago ha insistido en que cuando nos hablan de democracia parecería que nos quisieran señalar que ésta se encuentra ahí, y que por lo tanto no valdría la pena reflexionar sobre ella, cuando lo que urge es un debate profundo y extenso sobre la democracia (Saramago en Halperín, 2002). Este escritor advierte que desde el punto de vista de los políticos la democracia es algo que ya está; y como ya está, no vale la pena debatirlo. Pero la verdad es que no está, y que está cada vez menos. A Saramago le parece paradójico que viviendo en una época donde todo se debate, la democracia no se cuestione. Incita a preguntarse:

¹Cfr. Bibliografía.

qué es en realidad la democracia, y en qué ha quedado el ideario democrático. Porque la democracia en el mundo no pasa de una fachada, se tendría que plantear la urgencia de una reflexión mundial sobre la democracia (Saramago en Payán, 2007). Esto concordaría con la visión de Hobsbawm, quien ha señalado que la democracia habiéndose convertido en un concepto incuestionable, enmascara situaciones inaceptables de injusticia. Este historiador se pregunta si será posible recuperar un sentido auténtico de democracia. Al apuntar que la democracia ha servido como justificación a las conquistas imperiales, destaca que la crítica principal a la democracia es más amplia. Se la ha usado por lo general para reforzar las estructuras existentes de clase y poder. Se lamenta que la democracia se haya reducido a la participación ocasional en elecciones, mientras se impide a la gente que emprenda otras acciones políticas (Hobsbawm, 2007). Slavoj Žižek ha ido más allá al asegurar que en el mundo occidental actual la democracia puede haber caído en una especie de desgracia. Al precisar que está del lado de los partidarios de la democracia, insiste en que habría que empezar por hacerse preguntas como qué significaban en la realidad la libertad y la democracia, pues si había la seguridad de que se vivía en una democracia, habría que ver lo que la gente realmente decidía y qué posibilidades efectivas tenía de intervención. Lo que se ha ido evidenciando en la época de la globalización es que las mayorías no deciden sobre cuestiones cruciales, pues muchas cosas importantes son impuestas por el FMI, por las multinacionales y por organismos de poder y casi ningún Estado puede decidir sobre cuestiones trascendentes. También plantea que la democracia debería significar que la mayoría de la gente pueda participar en los debates y decida sobre cuestiones esenciales de las decisiones políticas, por medio de las cuales una sociedad se tendría que desarrollar, y lo que se vislumbra es lo lejos que estamos de vivir en democracia (Žižek en Ferreira, 2008).

El profesor Hossein Nasr se quejó de que la democracia había sido reducida a un *slogan*, pues se llamaba “democrático” a quien era bien visto por los poderosos y “antidemocrático” al que éstos querían destruir y así justificaban su acción de exterminio. Reflexionó que si se entendía por democracia la participación libre de la gente en su propia vida, algo que todos los seres humanos desearían, entonces no habría que confinar la democracia sólo al modelo occidental.²

²Esto lo dijo en una conferencia en Roma el 16 de enero de 2007. Su alocución se puede consultar en la página www.insumisos.com en el apartado correspondiente a lecturas de enero de ese año.

Las ciencias sociales se han topado últimamente con grandes incapacidades para poder explicar realidades cada vez más complejas y proponer respuestas que satisfagan los intereses generales (Borón y Lechini, 2007). En contrapartida hay una urgencia para hacer que procesos como el concerniente a la democracia sean inteligibles (Rosanvallon, 2007) y se produzcan síntesis esclarecedoras. O'Donnell ha aceptado que se tiene que realizar una discusión de la democracia en la que se haga una crítica severa de su funcionamiento, pues sus fallas son evidentes y graves; pero ha advertido que conviene realizar una crítica democrática a la democracia, pues no hay que olvidar los horrores de los regímenes autoritarios (O'Donnell, 2007). Se va aceptando también que es necesario reconocer que no hay un solo acercamiento, sino que existen miradas diversas (Mirza, 2006). Habermas recomienda saber leer lo político (Habermas, 2004); pero eso hay que hacerlo relativizando y escudriñando críticamente la experiencia política (Schnapper, 2002), y teniendo en cuenta que ya no hay identidades primarias que definan el mundo político (Gamble, 2003). Aceptando que se necesita una nueva teoría de la democracia, punto crucial resulta dilucidar quién y a favor de quién ejerce el poder en una colectividad (Darnstädt, 2005).

DILUCIDAR LOS TÉRMINOS

Énfasis diferentes

Si se quiere contribuir de alguna manera en la construcción democrática se debe saber qué se entiende por democracia. Se utiliza ese concepto como si fuera unívoco, como si todos entendiéramos lo mismo cuando lo escuchamos, pero la realidad es que es un término polisémico, y la mayoría de las veces equívoco. Lo que se pudiera tomar como un lenguaje común es en verdad una torre de babel. Los debates sobre la democracia suelen terminar por esto en interminables discusiones sin acuerdos.

Algunos se ufanan considerando que la democracia era un sustantivo tan sólido que no necesitaba el apoyo de los adjetivos. Una lectura atenta a los autores que se especializan en análisis sobre la democracia se topará con una infinidad de adjetivizaciones (Schedler y Sarsfield, 2007). Se ha publicado el resultado de una investigación sobre los adjetivos de la democracia que da cuenta de cientos de ellos (Collier y Levitsky, 1997). Esa situación provoca gran confusión y sobre todo decepción cuando se quiere

encontrar la definición de democracia (Collier y Levitsky, 1997: 23). Entre los adjetivos más utilizados para calificar a la democracia se encuentran: capitalista, burguesa, liberal, real, formal, nominal, representativa, limitada, protegida, tutelada, de baja intensidad, delegativa, participativa, deliberativa, sustantiva, directa, popular, social, radical...

Según los énfasis, se han ido configurando diversas tendencias y hasta escuelas que marcan ciertos elementos para el tratamiento de la democracia. Existen las tendencias minimalistas o maximalistas, según los elementos que se incorporan para definir si existe o no una democracia. Hay argumentaciones que señalan que adoptar posiciones maximalistas asustará a grupos importantes de participantes en la vida política, y que lo óptimo es que los extremistas de uno y otro lado se anulen para que se puedan conseguir pactos entre las élites moderadas (Ackerman, 2006). Del lado contrario se aduce que las definiciones minimalistas pueden llevar a situaciones de simulaciones y hasta autoritarismos larvados. Entre las escuelas han sobresalido dos: la shumpeteriana o elitista, y la marshaliana que sostiene que para que haya democracia deben incluirse los derechos civiles, políticos y sociales.

Los minimalistas destacan lo procedimental. Shumpeter sostenía que la democracia era un método de arreglo institucional para conseguir decisiones políticas aplicables administrativamente. La gran masa de votantes sólo define cuál de las élites en contienda ha de gobernar. Lo importante en esta democracia es la existencia de élites en competencia electoral. Para que haya esta clase de democracia se debían cumplir ciertas reglas mínimas en torno al voto (Shumpeter, 1950). O'Donnell destaca que Shumpeter consideraba que el liderazgo tenía que definirse por una libre competencia en la búsqueda de votos libres, en un ambiente de libertad de prensa. Shumpeter también acotaba que las decisiones públicas no debían ser excesivas, que la burocracia tenía que estar capacitada y obrar con sentido del deber, y que los gobernantes, además de contar con el control democrático, debían ser tolerantes ante las opiniones diversas (O'Donnell, 2007). El elitismo defiende que la ciudadanía avala el orden vigente, sufraga de manera pasiva y deja el papel gubernamental a un grupo especializado. Para el minimalismo el vaciamiento político no es algo para preocuparse, pues es lo normal (Katz, 2007). Así, los elitistas reservan el monopolio de la acción política a una minoría.

Bobbio es otro de los autores importantes que, sin quedarse en ella, profundizó en la definición procedimental de la democracia. Bobbio acepta que el elitismo emergió como respuesta conservadora a la extensión del sufragio, y

plantea que sería deseable que surgiera una élite democrática (Bobbio y Viro-la, 2002). No obstante mantiene diferencias con respecto a Shumpeter pues no se queda en la sola competencia entre élites, sino que defiende una amplia participación de los ciudadanos para la formación de decisiones colectivas, y planteó la multiplicación de los espacios en los que se tenía que ejercer el voto. Para Bobbio la democracia no es tanto una meta como un camino. Destacó que la democracia implicaba libertad personal, de asociación, de reunión, de pensamiento, pero también consideraba que no podía llamarse democrático a un sistema donde los derechos sociales (de educación, trabajo y salud) no estuvieran garantizados (Bobbio, 1986 y Córdoba y Salazar, 2005).

Entre los procedimentalistas, otro autor que ha sido citado profusamente es R. Dahl, quien ha señalado que en la poliarquía hay una apuesta institucionalizada, por un sistema legal (O'Donnell, 2007). Demanda el derecho al voto en elecciones libres, honestas, competidas y periódicas, libertad de expresión y de organización, posibilidades de tener acceso a fuentes de información diferentes y alternas. Para que eso funcione debe haber instituciones que garanticen esos imperativos. Este autor propugna la más alta participación política y que se garantice el que pueda haber oposición y disenso (Dahl, 1999). Sartori también puede ser ubicado entre los procedimentalistas. Este autor defiende que la existencia de la democracia debe probarse en la real posibilidad de la alternancia. Los sistemas no competitivos son los de partido único, los de partido hegemónico y los de partido predominante. Considera como sistemas competitivos los bipartidistas, los de pluralismo limitado, los de pluralismo extenso y los de atomización. Acota que en los sistemas hegemónicos no hay en verdad una competencia oficial por el poder, pues aunque se permiten otros partidos, éstos son como de segunda, y no pueden competir en igualdad de circunstancias. También propugna porque la ciudadanía se encuentre suficientemente informada, que sepa lo que sucede y está en juego. Sostiene que la democracia descansa sobre la opinión pública (Sartori, 2003). En esta misma vertiente se encontrarían Lipset, Diamond y Linz, que subrayan que la democracia es un sistema de gobierno que implica competencia amplia para ocupar los cargos oficiales de poder efectivo en forma periódica y con exclusión de la fuerza (O'Donnell, 2007). Barman, y muchos otros, también sostienen que la democracia es un instrumento para mantener la efectividad del Estado político como guardián de la paz y como mediador entre intereses grupales e individuales, conservando al mismo tiempo la libertad de grupos e individuos para que puedan elegir (Barman, 2002).

Ha habido muchas críticas al procedimentalismo, que se ha convertido en la teoría hegemónica de la democracia. Se ha dicho que uno de sus graves problemas consiste en que no da solución a la cuestión de saber si las elecciones agotan los procedimientos de autorización por parte de los ciudadanos, ni a la cuestión de saber si los procedimientos de representación agotan la cuestión de la representación de la diferencia (Santos y Avritzer 2004).

Existen muchos traslapes en los autores que abordan la democracia. Es decir, las posturas no se pueden simplificar o esquematizar. No obstante, se podría apuntar que existe una corriente maximalista que se propondría ir más allá del ámbito electoral, al cual lo ven necesario pero no suficiente. O'Donnell, siguiendo la corriente marshaliana, destaca la necesidad de que la democracia se apoye sobre los derechos civiles, políticos y sociales. Este trípode lo considera esencial (O'Donnell, 2004). Criticada lo que denominaba democracias delegativas, en las que hay elecciones pero no se apela a la opinión de los electores durante el ejercicio de los elegidos, los cuales gobiernan sin el contrapeso de los ciudadanos. Asimismo apuntaba que existe una atinada crítica republicana a esta visión delegativa, y hacía ver que la democracia, siendo una forma de organización del poder en el conjunto de la sociedad, también es una forma de organización de la sociedad. Ésta descansa en el régimen político, pero lo excede (O'Donnell, 2006). Habermas demandó la deliberación libre y racional para la elaboración de las decisiones públicas. Touraine plantea que la democracia ha de definirse en términos de respeto al derecho y la capacidad de cada persona de afirmar la categoría de sujeto y sostiene que la democracia es la política del sujeto (Touraine, 2002).

Tanto los procedimentalistas como los marshalianos han ido destacando un conjunto de elementos que consideran básicos en la democracia. Uno de ellos es que la ciudadanía tiene vocación universal (Schnapper, 2002). La democracia tiene que adecuarse a la forma de un Estado territorial, nacional y social dotado de una administración efectiva, porque una comunidad tiene que estar suficientemente integrada desde un punto de vista político cultural y ha de ser suficientemente autónoma desde el punto de vista espacial, social, económico y militar (Habermas, 2004). Y los derechos tienen que estar garantizados.

Pero hay otra serie de elementos que se reclaman como fundamentales para la vida democrática auténtica. La democracia no puede encerrarse en características formales (O'Donnell, 2007), y no puede competir sólo

a los gobernantes. Un aspecto básico sería el control ciudadano sobre quienes son elegidos. Se ha subrayado que la democracia estable requiere legitimación, lo cual implica una cultura cívica en la que exista confianza interpersonal (Morlino, 2005). La democracia necesita no sólo buenas leyes, sino también buenas costumbres, y se apela a la virtud cívica en contra de la indiferencia y la apatía políticas (Bobbio y Virola, 2002). Se ha dicho que habría que entender la democracia como una variación sobre la autenticidad, pues tiene que ver con sociedades autorreguladas en las que el orden emana no tanto de la autoridad sino de la responsabilidad (Aron, 1983). Arendt alababa la democracia de base traducida en consejos ciudadanos difundidos por todas partes discutiendo y tomando decisiones (Arendt, 1997). Castoriadis es uno de los pocos autores que piensa la democracia más allá de los estrechos marcos de las instituciones políticas, los políticos profesionales y los partidos; y ha propuesto la expropiación de lo político a los políticos y su recuperación por la sociedad. Concibe a la democracia como un dispositivo simbólico, como un imaginario social que permite a la colectividad tomar conciencia de sí (Castoriadis en Cansino, 2006). Teniendo la democracia como base la igualdad formal, los procesos de democratización pretenden alcanzar niveles reales de igualdad. Por tanto debería existir un continuo ejercicio ciudadano que permitiera la reflexión de los principios según los cuales vivimos juntos, lo cual llevaría a relativizar y criticar la experiencia política (Schnapper, 2002). Siendo la democracia una intervención humana, tendría que ser apreciada como un interminable y constante ejercicio de las potencialidades humanas que permitan una convivencia mejor y más amable (Uribe, 2006).

Antinomias

En un conjunto de ejercicios teóricos para definir mejor la democracia se han planteado muchas contraposiciones. La primera tendría que ver con lo que realmente sucede y aquello a lo que aspiramos con justo derecho, es decir la distancia entre la democracia realmente existente y la democracia como meta a alcanzar (Bobbio, 1986). Se ha propuesto también que la distinción de la democracia como ideal y como práctica, puede esconder una manera para justificar la baja intensidad democrática de los regímenes políticos. Hay aspiraciones y prácticas democráticas en distintos ámbitos, que se niegan a aceptar como democráticas las que en realidad son caricaturas de los valores democráticos, y que se oponen a aceptar

como fatalidad la baja intensidad democrática (Arvitzter y Santos, 2003). La democracia tiene una gran cantidad de paradojas, pues se suelen traicionar algunos de sus principios para mantener otros; y se desgarran entre la costumbre y la novedad, entre el orden y el cambio (Markell, 2007).

Se discute si la democracia es farsa o conquista popular. Unos enfatizan correlaciones estructurales, otros destacan la agencia social. Algunos postulan que la democratización viene desde arriba por pactos entre élites; otros defienden la democracia como acción de los de abajo (Ackerman, 2006).

Una contraposición más seria la que se establece entre institución democrática y movimiento democrático. Se ha llegado a demostrar que las instituciones democráticas se encuentran debilitadas, y que la democracia ya no se puede definir en términos puramente institucionales. Hay democracias limitadas, de fachada, pseudodemocracias, autoritarismos, totalitarismos. Se han dado transiciones de la democracia al autoritarismo y a la inversa. Muchas discusiones plantean que todas las formas de acción colectiva generan contradicciones entre movilización e institucionalización (Arvitzter, 2004). Hay liberación e instauración democrática (Cansino y Covarrubias, 2005). La democracia se encuentra entre la consolidación y la crisis. La instauración y la consolidación no son fenómenos que se sucedan de manera lineal. La legitimación es el proceso mediante el cual se desarrolla la legitimidad: un conjunto de conductas positivas con respecto a las instituciones democráticas. Existe legitimidad cuando entre los ciudadanos se difunde la convicción de que las instituciones democráticas funcionan. En esta complejidad también se argumenta que más allá de los defectos y fracasos de la democracia, ésta sigue siendo mejor que cualquier otra solución institucional, como lo dijo Winston Churchill (Morlino, 2005).

Es innegable la contradicción que se ha venido dando entre la llamada democracia representativa y la que se dice participativa (Santos y Arvitzter, 2004). Si la esencia de la democracia es que el gobierno debe tomar en cuenta lo que el pueblo quiere y lo que no quiere, la experiencia revela que no hay un mecanismo eficaz para llevarlo a cabo y que el gobierno representativo no ha sido en esto muy efectiva (Costa, 2007: 23-24). El problema radica en que no basta avanzar en las reglas de juego democrático, cuando se extrema la distancia entre representantes y representados. Hay muchos excluidos, que no son representables porque están eliminados de la vida social y no pueden ser participantes autónomos y porque nadie puede hablar en verdad en su nombre. Siguiendo con las contraposiciones, en estos mismos aspectos se ha señalado la contraposición entre una democracia

blanda y una fuerte. La tendencia minimalista de la democracia liberal produce una democracia blanda, en la que los derechos sociales adolecen de accionabilidad procesal y prevalece la democracia de las élites; en cambio la democracia fuerte implicaría la forma moderna y emblemática de democracia participativa (Barber, 2004). Pero también existen retrocesos en el ámbito de la participación democrática (Touraine *et al.*, 2002). El modelo hegemónico es reactivo a las experiencias participativas y a lo sumo se acepta lo participativo sólo a nivel local, en donde persisten peligros de pervisión y cooptación. Hay quienes proponen la síntesis de los elementos contrapuestos, y buscar combinaciones entre la democracia representativa y la participativa, como muy bien lo han demostrado los que estudiaron el famoso presupuesto participativo en Brasil, que establecieron de qué manera los propios mecanismos participativos generan mecanismos de representación y viceversa (Santos, 2004).

Se ha dicho también que hay una democracia viva y una agonizante. Esta última es la que no responde a los deseos de la gente. Se critica a los gobiernos que imponen alimentos transformados genéticamente, y donde la gente no tiene libertad de elegir. Quien tiene la libertad para aniquilar a las personas son las corporaciones, que quieren controlar cada gota de agua y cada metro de tierra, esa es una democracia "asesina" (Shiva, 2006). La democracia viva sería aquella en la que la gente puede tomar decisiones sobre su vida, e influir sobre las condiciones en las que vive. Libertad de elegir cómo educar a los hijos, de establecer condiciones de acceso a la sanidad, capacidad de organizar colectivamente la vida de la comunidad; que la gente tome decisiones sobre lo que produce y lo que come protegiendo la biodiversidad contra las economías genocidas y suicidas (Shiva, 2006).

Otra contraposición tiene que ver con la manera de analizar a la democracia. Se ha dicho, por ejemplo, que la democracia latinoamericana ha sido estudiada más politológica que sociológicamente; y que creyendo huir del reduccionismo economicista cayó en el reduccionismo politicista (Ansaldi, 2006: 32). La salida que se propone es verla de manera integral (O'Donnell, 2004).

Aceptando que la democracia no es el estado natural en el que converjan todas las sociedades, habría que distinguir la democracia como valor por una parte y como técnica del control del poder, por otra (Guénno, 2000). No debemos olvidar que la política es un espacio de conflictividad y que la democracia existe sólo en la medida en que da cabida a los conflictos organizados (Touraine *et al.*, 2002). No obstante, en el intento de esclari-

recer la definición de la democracia habría que esforzarse por devolverle su significado específico y literal que es el gobierno del pueblo (Ansaldi, 2006); lo cual implicaría juntar las demandas de la comunidad y no impedir el aspecto liberador de la democracia. En los apartados siguientes se trata de profundizar en esto. Por lo pronto resulta urgente relevar a la democracia del reduccionismo retórico. Saramago ha insistido en denunciar que lo que actualmente se llama democracia, realmente no lo es.

En el intento por entender la democracia habría que hacer un esfuerzo por liberarse tanto del optimismo marshalliano como del cinismo shum-peteriano (Katz, 2007). No nos podemos quedar encarcelados en terminologías que sólo aceptan a la democracia como un sistema de gobierno, y habría que indagar su potencial de rebeldía. Se impone debatir acerca de las condiciones sociales de construcción de la democracia (Ansaldi, 2006). Por último, tendríamos que estar atentos para distinguir la democracia como vía de participación ciudadana, de lo que se llama democracia y es pura ideología de la dominación.

DEMOCRACIA, PODER, SOCIEDAD CIVIL Y ELECCIONES

El poder

La definición básica de la democracia es el poder del pueblo. Parte constitutiva de la democracia es el poder. Habría que examinar si la democracia es en verdad el poder popular. Existen grandes grupos dominantes sobre la vida cotidiana de las mayorías (Grüner, 2002), pero su poder no es evidente pues una de las cualidades del poder es que se oculta. Es más poderoso cuando menos aparece. Uno de los esfuerzos de la democracia se encuentra precisamente en hacer visible el poder (Bobbio y Virola, 2002). Conviene detectar cómo se adquiere el poder, cómo se ejerce, cómo se conserva (Córdoba y Salazar, 2005). Hay que indagar quiénes tienen el poder (Osorio, 2004). Existen muchas definiciones de poder, pero la más general dice que tiene poder quien muestra capacidad de determinar el comportamiento de terceros (Bobbio, 2003). Lefort exhorta a examinar la naturaleza del poder, su ejercicio, su origen y sus expresiones simbólicas (Lefort, 2004). Hay quienes están fascinados por el poder, aspiran a tenerlo, y una vez en posesión del mismo, a acrecentarlo y no perderlo. Se presentan fuertes luchas en torno al poder. Lo que uno gana lo pierde

el adversario. Se trata de una visión del poder vertical y que suma cero. Se ha dicho que el poder es intrínsecamente corruptor, y el hecho de que alguien pueda imponer una decisión sobre otras voluntades implica un acto intrínsecamente violento. Esto nos conduce a la naturaleza y el ejercicio del Estado. Sin embargo, no se puede dejar de lado el gran hallazgo de Foucault, que estableció de qué manera el poder crea saber y cómo se puede entender como una estrategia, la cual puede abarcar los puntos más pequeños de una institución, lo que denominó como microfísica, hasta el propio aparato del Estado (Foucault, 1979).

El Estado

Se ha entendido por Estado al conjunto de los medios de coerción, administración y legalidad (O'Donnell, 2004). Se ha apuntado que son Estados buenos los que buscan el bien común y Estados malos aquellos en donde los gobernantes hacen prevalecer el bien propio por encima del bien común (Bobbio y Virola, 2002). No obstante, los Estados en la práctica han sido instrumentos de las élites, lo cual implica dependencia de ellas y la promoción de desigualdades (Barber, 2004). El imaginario de un Estado de todos cede ante los análisis concretos que lo revelan como un campo de fuerzas donde imperan los intereses de unos pocos (Osorio, 2004). Los Estados han sido capturados y utilizados por las oligarquías, y aunque se ostentan como neutrales, devienen en una compleja condensación, mediación y producción de relaciones de poder (O'Donnell, 2007). Ante esto se presenta el cuestionamiento de qué tanto puede propiciar el bien común un Estado que, siendo consagrado por mayorías, ha sido privatizado por reducidos sectores sociales que conforman el bloque del poder. Lo que existe es una oligarquización del poder con coro electoral (Osorio, 2004). No hay que olvidar que hablar del Estado es referirse al poder, y al uso legítimo de la fuerza.

Otras discusiones tratan sobre su debilitamiento. Bauman ha apuntado que el Estado basaba su legitimidad en la defensa de sus ciudadanos. Pero apunta que ahora se encuentra en retirada y que su futuro se ve precario (Bauman, 2005). Las nuevas clases globalizadas tratan de desprenderse de controles estatales (Joxe, 2003). Las corporaciones transnacionales se imponen por encima de muchos Estados nacionales. Los Estados van perdiendo sus capacidades protectoras de seguridad, estabilidad y de ser garantes de los derechos fundamentales de sus ciudadanos (Perales, 2007). Sin embargo,

un examen más minucioso detectará que el capitalismo requiere de un sistema interestatal para reproducirse, y que los Estados en la periferia son debilitados, pero los centrales concentran poder (Osorio, 2004). El Estado se encuentra lejos de entrar en una etapa de declive. Samir Amin ha dicho que no hay capitalismo sin Estados capitalistas, salvo en la imaginación de los ideólogos de la economía burguesa, y que menos Estado ha implicado siempre una mengua salvo en Estados Unidos debido a su monopolio del dólar y a su potencia de intervención militar (Amin, 2008).

Stiglitz considera que a principios del siglo XXI crece un acuerdo en el que el Estado debe estar implicado para proporcionar educación, estructuras legales, infraestructura, seguridad social y atender el impacto al medio ambiente. Recuerda que en el Este Asiático tenían la percepción de que el Estado debía hacer algo más que mantener el empleo, promover de manera activa el crecimiento, y la estabilidad social. Donde se aceptaron las normas que desmantelaban al Estado sobrevino una situación de retroceso social y económico; en cambio, Corea fue el único país que en el siglo XX pasó del subdesarrollado a estar entre los países desarrollados (Stiglitz, 2006).

Hobsbawm, desde una perspectiva histórica de largo aliento, plantea que el pueblo debería poder influir en sus gobiernos de variadas maneras. Advierte que muchos problemas del siglo XXI escapan a los marcos anteriores de los Estados nacionales. No obstante, la expresión de la democracia sólo tiene maneras de expresarse en los marcos nacionales, por lo que exhorta a buscar otras formas de abordar los problemas globales. Pero el marco rector de esa búsqueda no debe olvidar que la democracia conlleva que aquellos que tienen el poder tomen en cuenta lo que el pueblo quiere y lo que no quiere. Aunque se lamenta de que los gobiernos representativos no se han mostrado muy eficaces para ello (Hobsbawm, 2007). Se ha insistido en que el Estado debe ser el ancla indispensable de los diversos derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia (O'Donnell, 2008).

La gran mayoría de los autores constata que la relación entre Estado y democracia ha sido siempre difícil. No obstante, una gran cantidad de autores han planteado la necesidad de una reconstrucción democrática del Estado. No sólo se requiere un Estado más fuerte, transparente y flexible, sino sobre todo democrático. A los políticos les han sido más cómodas las formas clientelares; pero lo que la gente reclama es la construcción de un Estado adecuado al sustento y expansión de la democracia, y si esto no se logra, las democracias existentes seguirán siendo deficitarias. O'Donnell

ha planteado que hay que construir un Estado más ancho, que esté dispuesto a abrirse a las voces, identidades y demandas de todos los sectores sociales (O'Donnell, 2007). La reforma del Estado tiene que alcanzar la meta de hacerlo más eficiente, orientado a los ciudadanos, y verdaderamente democrático (Fleury, 2003). Sólo si el Estado es democrático, su gobernabilidad corresponderá a ello (Roitman, 2001). Se necesita un Estado de derecho que traspase el sentido restringido; es decir, habría que construir un Estado genuinamente democrático que asegurara los derechos políticos, las libertades civiles y los mecanismos de rendición de cuentas que garanticen la igualdad política ciudadana y fijen los límites al poder estatal y privado (O'Donnell, 2007). Hay que neutralizar los poderes fácticos, y refundar democráticamente toda la administración pública (Santos, 2005).

La gobernanza

Otro elemento en la relación del poder y la democracia es el papel de los gobiernos democráticos. Habría que preguntarse qué tan democrática puede ser la denominada gobernanza. Dado que se ha producido una discusión en torno a conceptos como gobernabilidad democrática y gobernanza, y se ha advertido que la gobernabilidad es compatible con las dictaduras, y que no toda gobernabilidad generaría desarrollo. También se ha acotado que la llamada gobernabilidad democrática no garantiza el desarrollo humano, y se ha tratado de enfatizar como mejor término el de gobernanza, la cual se referiría al marco de reglas, instituciones y prácticas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y las empresas. La gobernanza surgiría de un sistema político como resultado de un conjunto de esfuerzos de interacción (Binetti y Carrillo, 2004). Gobernanza es esa gama de mecanismos de dirección por los cuales son gobernadas las sociedades. Una forma es el gobierno: organización jerárquica, cadena de mando y responsabilidad. Otras formas son los mercados y las redes. La gobernanza centra la atención en los modos complejos en que son gobernadas las sociedades. Apunta hacia todas las redes y mercados no estatales que conectan a los individuos sin la mediación del gobierno o de burocracias corporativas (Gamble, 2003).

La Comisión de las Comunidades Europeas al iniciar el siglo XXI divulgó un "libro blanco" titulado *La gobernanza europea*. Al reconocer que los ciudadanos cada vez tienen menos confianza en las instituciones y en los políti-

cos, para remediarlo se refiere a la manera como los gobiernos utilizan el poder que les otorgan los ciudadanos y plantea mejorar la calidad de sus políticas. Habla de la "buena" gobernanza que debería fincarse en cinco principios: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, los cuales pueden ser aplicados en todos los niveles de gobierno. La apertura implica que las instituciones deben trabajar de manera más abierta, tener una comunicación más activa sobre las decisiones que se adoptan y emplear un lenguaje inteligible para el público en general. La participación implica una amplia cooperación de los ciudadanos en las distintas fases, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones. La responsabilidad implica que las instituciones asuman la responsabilidad que les incumba. La eficacia se refiere a que las medidas tienen que ser eficaces y oportunas, producir los resultados buscados sobre la base de objetivos claros. La coherencia tiene que ver con el hecho de que políticas desarrolladas y acciones emprendidas tienen que ser congruentes y fácilmente comprendidas. Aceptando que la democracia depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el debate público, se plantean cambios que conllevarían una mayor participación de los actores sociales. Se reconoce que no puede darse dicho debate sin el acceso a una información fiable y sin el seguimiento de cada una de las etapas del proceso político. Dicha participación implica la elaboración de las políticas. Los cambios comprometerían a la sociedad civil al permitir a los ciudadanos expresar sus preocupaciones y prestar servicios que respondan a las necesidades de la población. Estos planteamientos destacan que en la sociedad civil tanto las organizaciones patronales como las sindicales tienen influencia. No se dejan de lado las denominadas organizaciones no gubernamentales. Se busca la consulta eficaz y transparente para elaborar las políticas. Se postula una cultura de consulta y diálogo, y se hace énfasis en la actuación de los expertos para preparar y dar seguimiento a las decisiones. Se acota que hay que reforzar la confianza pública en la utilización del conocimiento de expertos por parte de los responsables políticos, y centrar el papel y la responsabilidad de las instituciones. Un mayor grado de consulta y participación, un uso más abierto del conocimiento de expertos y un nuevo enfoque de planificación a mediano plazo es lo que contribuirá a esta "buena" gobernanza.³

³Este libro blanco se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: <http://eur-lex.europa.eu>

Como se puede observar, el término gobernanza parecería implicar a los ciudadanos, pero se trata de una visión desde la lógica de los mismos gobiernos. El enfoque de la gobernanza se concentra en las expresiones estatales de regulación social "supuestamente capaces de gobernar mejor la economía global" (Santos y Rodríguez, 2007: 41). Dicho concepto se apoya en una teoría social pragmatista. Pese a su alusión a la participación carece de una teoría de la agencia política adecuada para esa tarea (Santos y Rodríguez, 2007: 14). Dicho término apareció a mediados de los años setenta, pero cobró fuerza en la década de los noventa. Se trata de un señuelo, de una trampa. Pues aunque habla de combinar horizontalidad y verticalidad, lo hace en una relación dialéctica falsa, pues calla lo relativo a los conflictos y a la justicia social, etcétera. Aunque algunos acuerdos de esa gobernanza pudieran producir ciertos beneficios para los grupos excluidos, no implican potencial para la participación popular o la redistribución social como un derecho. Santos señala que aunque algo produzca beneficios no implica que sea emancipatorio (Santos, 2007). Saxe-Fernández llama la atención sobre los seudoconceptos engañosos que disfrazan la realidad. Eso sucede con el de gobernanza. Se proclama que posibilita participación y equidad, cuando en el fondo lo que pretende es mantener el *statu quo*. Mientras la gobernabilidad se referiría al sistema político, la gobernanza se enfoca en la administración del gobierno. Tiene que ver con todo el andamiaje procedimental de políticas públicas que se supone deben surgir de procesos transparentes: el gobierno debería rendir cuentas, la sociedad civil debería participar en los asuntos públicos y debería imperar el imperio de la ley. Sin embargo, aunque eso se lograra, hay que tener en cuenta que no afectaría necesariamente la distribución de la riqueza y del poder.

Democracia y derechos

Otra vertiente importante en la discusión de la democracia tiene que ver necesariamente con los derechos. Existe una imbricación entre democracia y derechos (Calderón, 2004). La participación democrática implica la defensa de los derechos. Se encuentran interconectadas la protección de los derechos y la exigencia de cuentas a gobernantes y dirigentes (PNUD, 2004). En la defensa de los derechos la democracia puede ser vista como fin y como instrumento (Dworkin *et al.*, 2004). En un diálogo que tuvieron Bobbio y Virola, se destacó que eran necesarios los derechos sociales man-

tenidos por las leyes de la República y financiados con recursos públicos. Se enfatizó que los derechos sociales no eran un regalo, sino que habían sido conquistados con luchas y sacrificios de hombres y mujeres que querían vivir con dignidad en este mundo (Bobbio y Virola, 2002). Ha tenido grandes raíces una tradición occidental de violar los derechos humanos con pretexto de defenderlos, pues se cometen graves atropellos contra los valores de la democracia alegando que hay que imponerla (Santos, 2006). La cultura de los derechos es una cultura ciudadana (Conaghan, 2004). En la lucha por la dignidad de una sociedad indigna hay dos instrumentos: la democracia y los derechos humanos (Santos, 2004). Hay que llevar a cabo una lucha por los derechos colectivos; no hay deliberación democrática sin negociación de las reglas de la deliberación. Hay que hacer una reconstrucción multicultural de los derechos humanos (Santos, 2006), e incluir a los grupos históricamente excluidos en el espacio político (Conaghan, 2004). El derecho puede tener un potencial emancipatorio por la movilización política alternativa (Santos, 1998).

Sociedad civil y capital social

La cuestión de los derechos nos conduce a desentrañar lo que implica la sociedad civil y su relación con lo estatal. No se puede hablar de democracia sin referirse a sociedad civil y ciudadanía. Sociedad civil tiene tantas acepciones que es difícil precisar sus límites (Osorio, 2004). No se trata de un actor homogéneo (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). La sociedad civil es además el espacio de las disputas sociales (Osorio, 2004). Abarca las múltiples y conflictivas relaciones que sostienen los ciudadanos entre sí. Se ha convertido en una noción disputada. Remite a derechos individuales, libertades y asociaciones voluntarias (Vidal, 2003). La relación entre ciudadanía y sociedad civil es compleja. La sociedad civil se presenta como espacio abierto a la construcción de formas asociativas independientes que ejercen influencia en el diseño de las políticas gubernamentales (Fernández Santillán, 2003). Hay una ciudadanía adscriptiva que se adquiere por la pertenencia a un Estado-nación determinado. De esta manera los ciudadanos son quienes cumplen con el criterio de nacionalidad en un Estado dado. La ciudadanía política tiene una base igualitaria. Se ha hecho una distinción: hay una ciudadanía individual implicada por el régimen político, y existe el aspecto de la ciudadanía colectiva que se deriva del principio de nacionalidad. La democracia implica la vigencia, la consolidación y

la expansión de varias ciudadanía: la social, la civil, la cultural además de la política (O'Donnell, 2007). Últimamente también se habla de ciudadanía global, que trasciende los Estados nacionales. Esto obliga a replantearse el mismo concepto de ciudadanía, e implica la internacionalización de derechos, no sólo políticos, sino también ecológicos (Calderón, 2004).

Los estudios que se han estado haciendo sobre las sociedades en América Latina han señalado la debilidad de la sociedad civil. Se ha subrayado que una sociedad no incrementará su desarrollo humano si sus miembros no están dotados de capacidades de acción. Las desigualdades sociales conllevan limitación de capacidades de acción que restringen las posibilidades de realizar las aspiraciones personales y colectivas (PNUD, 2004). Se ha dicho también que hay declives y caídas desde de la sociedad "civil" hacia una sociedad "incivil" (Santos, 2004).

En lo que se refiere a la capacidad de producir un entramado social que sea sustento de prácticas democráticas, se analiza lo que se ha llamado capital social. En 1980 Bourdieu definió capital social como el conjunto de recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de un recurso durable de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento y de interreconocimiento, es decir, de pertenencia a un grupo como conjunto de agentes unidos por lazos permanentes y útiles, fundados sobre intercambios materiales y simbólicos. La solidaridad hace posibles los beneficios que trae la pertenencia a un grupo (Bevort y Lallement, 2006). Putnam planteó que el capital social era una condición y prerrequisito necesario para una democracia efectiva, pues tenía que ver con el grado y calidad de la participación más allá del ámbito familiar, al poner en juego un conjunto de relaciones cooperativas de confianza y reciprocidad. El capital social sería ese conjunto de recursos a los que los actores individuales tienen acceso gracias a sus relaciones o a su posición dentro de una estructura relacional. Ese concepto remitiría más bien a un bien colectivo, que es un componente esencial de toda sociedad y de todo grupo humano constituido como tal.⁴

Elecciones y democracia

En el campo político, un elemento fundamental es el relativo a la cuestión electoral. En la democracia se busca el poder político por medio de las elec-

⁴Una profundización sobre capital social se hará más adelante.

ciones. Una de las preguntas recurrentes ha sido si la democracia se agota en lo electoral. Saramago se queja de que nos hayan querido convencer de que la democracia es votar, y nada más (Saramago, 2007). En efecto, para una gran cantidad de ciudadanos y también un importante número de teóricos, cuando hablan de democracia se refieren principalmente al acto electoral. Bobbio decía que cuando “hablamos de democracia, la primera impresión que se nos viene a la cabeza es el día de las elecciones” (Bobbio, 2003: 404). No obstante, sólo lo electoral no explica la democracia. Existe una gran apatía que se manifiesta en una creciente ausencia de ciudadanos en las urnas. Las elecciones pueden multiplicarse, pero la cultura democrática no es algo común (Touraine *et al.*, 2002). Dahrendorf ha apuntado que la democracia debería permitir que los ciudadanos introduzcan sus intereses y sus preferencias en la vida política. Se suponía que eso sucedía de manera directa en las elecciones, e indirecta en los debates políticos. Pero el voto no parece emerger de convencimientos propios. Los gobiernos al fincarse en la apatía de los ciudadanos que sólo persiguen sus intereses privados, mientras la clase dirigente pugna por mantenerse en el poder sin importarle el bien público, se convierten en entidades autoritarias (Dahrendorf, 2005). Rosanvallon pone el énfasis no en el voto sino en la vigilancia ciudadana. Resalta que la vida democrática depende cada vez menos de las elecciones y cada vez más de la vigilancia y presión ciudadana que nace de la desconfianza en funcionarios e instituciones, pues una buena calificación del ciudadano no emerge de su acto de votar sino de que pudiera en verdad vigilar, interpelar y criticar permanentemente a los poderes (Rosanvallon, 2007). Se ha constatado que los ciudadanos en verdad no parecen muy interesados en exigir una mayor rendición de cuentas de sus gobernantes a la hora de votar (Guerrero, 2004). Los especialistas en análisis electorales han concluido que las elecciones constituyen un mecanismo poco fino para dar a conocer a los representantes qué premian y qué castigan (Przeworski, Stokes y Manin, 1999). Lo que va siendo una evidencia es que los puentes entre las urnas y las decisiones políticas están dinamitados (Escobedo, 2004). También es cierto que la crítica no puede sólo decir que la democracia no debe reducirse únicamente a las elecciones (Hobsbawm, 2007). Pero lo fundamental es que el poder real no se decide en las elecciones (Caplan, 2007). No pocos han resaltado que aunque la democracia representativa tiene sus fundamentos en el voto de las mayorías, cuando esto funciona bien para los intereses de las élites del poder, éstas no levantan ninguna objeción; pero cuando ocurre

lo contrario, entonces la máscara y el discurso universalista desaparece y aflora el contenido de clase que no duda en pisotear a la democracia y a la ciudadanía que la defiende (Rauber, 2008). Esto nos lleva necesariamente al peso del factor económico en la vida de la gente y en el marco político.

DEMOCRACIA, NEOLIBERALISMO Y POBREZA

Democracia y neoliberalismo

La política, y en ella la democracia, se ha subordinado a la mercantilización, y habría que tener presente que los mercados son volátiles y caóticos (Barman, 2006). La debacle social se debe a que la salud y la educación no han sido vistos como derechos sino como negocios (Moreno y Puchet, 2008). Muchos autores han señalado que las crisis económicas de inicios del siglo XXI han demostrado que los mercados son incapaces para autorregularse (Ramonet, 2008). Con la globalización las unidades fundamentales ya no son la mayoría de los Estados-nación, ni las economías nacionales, sino las empresas transnacionales y otros agentes que operan más allá de las fronteras nacionales y no dependen de territorio o gobierno particular (Cambael, 2004). Los profundos cambios que ha experimentado el capitalismo han aumentado su dominación. Hay explotación con formas colaterales de opresión, se amplía la precarización y el desempleo. El nuevo periodo de acumulación se sostiene en la recomposición de la tasa de ganancia que solventan los oprimidos de todos los países (Katz, 2007). El capital se reviste con ropajes pseudodemocráticos (Borón, 2005). Pero en lugar de que exista libertad de expresión ciudadana, lo que impera es una libertad de expresión comercial (Matterlart, 2002). Para poder hablar de democracia en sentido estricto debería haber igualdad en la distribución de posibilidades; no obstante, en la realidad el capitalismo conspira contra la realización de una democracia auténtica (Icardo, 2007). Los agentes sociales de la democracia no pueden democratizar el mercado (Borón y Lechini, 2006). Stiglitz ha demostrado que los mercados por sí solos no llevan a la eficiencia, y ha señalado que sin regulación e intervenciones estatales apropiadas, los mercados no conducen a la eficiencia económica (Stiglitz, 2006).

En América Latina, primero imperó un capitalismo periférico, que ha sido un sistema basado en la desigualdad social e incapaz de superarla (Rodríguez, 2006). Atilio Borón ha analizado cómo con la globalización las

democracias en América Latina han sido secuestradas por los mercados. Esas democracias han sido reducidas a democracias formales, rituales, donde independientemente de por quien se vote, van a gobernar la burguesía y sus aliados. Ese autor ha sostenido que el neoliberalismo distorsionó la democracia a tal punto de que cuando existe más mercado, hay menos democracia. Habiendo constatado que el capitalismo ha debilitado el impulso democrático, que los mercados secuestraron la democracia, que la imposición del proyecto de capitalismo neoliberal afianzó la mercantilización de la totalidad de la vida social, y de la propia naturaleza, ha criticado que las democracias realmente existentes en América Latina en lugar de producir redistribución social, la han destruido, por lo que esa democracia ha abandonado sus banderas igualitarias y liberadoras para convertirse en una forma inocua de organización del poder político que, lejos de intentar transformar la distribución existente del poder y de la riqueza, se convierte en plutocracia. De esta manera se ha confirmado la tesis defendida por Aníbal Quijano que decía que en la democracia capitalista los grupos subalternos sólo negociaban las condiciones de su propia explotación (Borón, 2006). El mercado tiene la capacidad para determinar precios, pero no para resolver los problemas morales de la distribución y del medio ambiente (Crick, 2004). Con la profunda crisis financiera en Estados Unidos que se volvió insostenible a finales de septiembre de 2008, algunos autores llamaron la atención sobre el hecho de que el mercado no es de por sí racional y eficiente, pues únicamente sabe racionalizar su irracionalidad e ineficiencia conforme éstas no alcancen el nivel de autodestrucción. El Estado tuvo que intervenir para asumir el control directo de una parte importante del sistema financiero, con lo que quedó evidenciada la falsedad de la evangelización neoliberal sobre el mercado libre y autorregulado. Pero también se ha hecho ver que el Estado que regresa como solución es el mismo Estado que ha sido institucionalmente debilitado por ese neoliberalismo que ha logrado hacer del Estado un antro de corrupción, por lo que si no hay cambios profundos en el Estado y en el mercado las soluciones serán efímeras (Santos, 2008b). Algunos analistas han planteado que si se quisiera avanzar realmente en la democratización de las relaciones sociales, se deberían desmercantilizar muchos espacios de la vida social (Salazar y Lenguita, 2005).

No pocos autores perciben que los problemas de la democracia tienen que ver con el predominio mundial de la globalización neoliberal.⁵ El

⁵Para Samir Amin el discurso de la globalización es algo ideológico, destinado a legitimar estrategias del capital imperialista dominante en la fase actual. Ha existido desde hace

pensador Rorty había advertido la crisis para las democracias industriales por el incremento de la lucha de los ricos contra los pobres. Se lamentó de que la globalización del mercado laboral había reducido los sueldos de los trabajadores, que se produjera empleo a sueldo ínfimo. Reflexionaba sobre el hecho de que no podría haber consenso social cuando existía una brecha económica tan grande (Rorty, 2005). Esto se debía a que no había propiamente democracia (gobierno del pueblo), a que el mundo no ha sido gobernado por su pueblo sino por un puñado de ejecutivos no electos, en una globalización cuya naturaleza es productora de desigualdad (Monbiot, 2003). Varios autores constatan que la globalización neoliberal conlleva muchos problemas como el peligro mismo de la destrucción del planeta; el peligro ecológico por la supremacía de lo económico sobre lo político, por la difusión mundial del terror, y por la globalización del miedo. El mercado ha adquirido un superpoder. Esa globalización no representaba ningún avance en términos democráticos, pues los inversionistas presionaban por la estabilidad, no por la participación democrática. Se ha instalado un capitalismo salvaje, despreocupado de los derechos humanos (Vitale, 2002), con una economía globalizada donde la vida económica se coloca por encima de otros órdenes sociales y atenta en contra de la sociedad (Touraine, 2005). La gobernabilidad se ha hecho confusa, opaca, controlada por poderosos actores económicos (Borja, 2007). El neoliberalismo ataca la noción misma del bien público (Gamble, 2003). Chomsky ha dicho que el término neoliberalismo es bastante raro, pues sus programas no son nuevos ni liberales. Apunta que el Tercer Mundo fue creado en gran medida por una liberalización forzada, mientras las sociedades ricas se desarrollaron por medio de una violación casi radical de las reglas que han impuesto a otros (Maldonado y Gómez, 2008). El desencanto democrático tenía sus raíces en todo esto. Había quienes exhortaban a desmontar el fetichismo de la vida democrática (Borón, 2007). Atilio Borón hizo un ejercicio imaginario de un diálogo actual con Aristóteles. Se le presentarían los datos de los países actuales y sus gobiernos, y se le preguntaría cómo

tiempo una mundialización, la cual no es separable de la lógica de los sistemas que permiten su despliegue. En la actualidad la financiación es una de las principales características del sistema actual. El capitalismo contemporáneo se articula en torno a cinco monopolios: el de las nuevas tecnologías, el control del acceso a los recursos naturales del planeta, el control de los medios de comunicación, el monopolio de las armas destructivas y el control de los flujos financieros a escala mundial (Amin, 2008). Por su parte Slavoj Žižek recuerda que la ideología funciona cuando es invisible, y que las elecciones están mediadas por la ideología (Terreira, 2008).

los encuadraría de acuerdo con su teoría. Nos dice que se vería obligado a distinguir entre esencia y apariencia y que llegaría a la conclusión de que lo que predominaba eran las oligarquías o las plutocracias, pues sólo los que contaban con dinero podían disfrutar de libertades. La fetichización de la democracia implicaba que tras las apariencias formales de la democracia existían realidades totalmente contrarias a ella (Borón, 2007).

Por su parte Wallerstein apuntó que la globalización neoliberal había desenterrado una vieja tesis según la cual los gobiernos deberían dejar de estorbarle a las empresas en su participación mundial. La primera implicación política fue que los gobiernos tuvieron que abrir sus fronteras al mercado; la segunda, que los gobiernos debían renunciar a ser dueños de empresas productivas, por lo que se vieron presionados a privatizar. Una tercera característica fue que los gobiernos eliminaron o minimizaron las transferencias de seguridad social a sus poblaciones (Wallerstein, 2008). Esto último produjo descontento social, pero la globalización neoliberal no sólo alentó la pobreza sino la represión de dicho descontento (Harnecker, 2007). La globalización neoliberal ha provocado que unos cuantos se enriquezcan a manos llenas y que las mayorías se empobrezcan (Stiglitz, 2006). Se han acentuado las injusticias, y con esto se ha socavado la democracia. Por ejemplo, las democracias latinoamericanas han sido vaciadas de su contenido y secuestradas por los mercados. Se han convertido en democracias formales, rituales. El mercado ha impuesto su lógica antidemocrática y se han deteriorado los derechos en temas tan vitales como salud y educación. El mercado y la democracia se mueven en lógicas antagónicas. Al generar condiciones de polarización el neoliberalismo distorsionó la democracia (Borón, 2007). En América Latina la globalización neoliberal vino aparejada con políticas de ajuste y estabilización, inseguridad laboral, altas tasas de desocupación, aumento de la pobreza. Las democracias en esos países se han visto reducidas y vaciadas de contenido. Imperan regímenes políticos sustancialmente oligárquicos, controlados por el gran capital con independencia de los gobiernos (Borón, 2004). Las condiciones impuestas a los gobiernos latinoamericanos por los organismos mundiales de control han erosionado la democracia. Ya no sólo no manda el pueblo, tampoco sus gobiernos, pues todos quedan expuestos a decisiones que son tomadas en otros sitios de manera antidemocrática por supuestos expertos (Stiglitz, 2006). Para colmo, las recetas impuestas desde fuera han contribuido a inestabilidad económica, pobreza y desigualdad (Stiglitz, 2004). Por último, el neoliberalismo ha fracasado, pero paradójicamente sigue vigente

como modelo económico general. Ha demostrado ser incapaz de promover crecimiento económico, y su desempeño ha sido uno de los fracasos más estruendosos. Las tasas de crecimiento reportadas en el tiempo en que han imperado las políticas neoliberales han sido inferiores a periodos anteriores. Se ha roto la trama social y los jóvenes se encuentran privados de futuro. Hay una gran masa de desocupados permanentes, trabajadores ocasionales, precarizados e informales. Ha habido un holocausto social, una real cutanasa de los pobres (Borón, 2005, Borón y Lechini, 2007). Las sociedades latinoamericanas son más desiguales que antes. No son pueblos libres, sino esclavizados por el hambre, el desempleo y el analfabetismo (Borón, 2007). Además, el neoliberalismo se implantó con grandes dosis de saqueo de bienes públicos y de corrupción (Borón, 2004). El llamado Consenso de Washington devastó la región latinoamericana por medio de la pobreza, la indigencia y la exclusión social, que ha derivado en una economía cada vez más dependiente y una democracia vulnerable. El capitalismo neoliberal permite que los trabajadores sufragan, pero no que cuestionen su condición de explotados (Katz, 2007). Los gobiernos electos tienen que ver por los intereses de los que financian sus campañas y quedan supeditados a los intereses del capital (Morbiot, 2003). El neoliberalismo ha demostrado que tiene una médula autoritaria, donde quien manda es el dinero. Se ha llegado a extremos de criminalizar la pobreza y la protesta social (Borón, 2005). Todo esto llevó a que se fuera conformando un consenso en contra de las políticas neoliberales pues no sirvieron para solucionar los problemas (Latinobarómetro, 2007).

Con la globalización neoliberal no puede existir una democracia fuerte que sugiera la participación de la gente en al menos algunos aspectos del autogobierno durante algún tiempo. El neoliberalismo ha llevado a la aceptación del final de la democracia como filosofía de los bienes públicos (Barber, 2004). Una democracia sustancial implicaría eliminar la desigualdad dotando a los ciudadanos de poder efectivo en todas las áreas de la vida social (Katz, 2007). La democracia ha sido vista ya como problema o como solución. La globalización neoliberal ha sido el problema; la búsqueda de alternativa democrática debería ser una solución (Santos, 2004).

Pobreza y democracia

La pobreza es un obstáculo para la democracia. Existen grandes sectores de la población que están hartos de vivir bajo regímenes incapaces de dar

respuestas de libertad, igualdad y solidaridad (Ansaldi, 2006). El filósofo Rorty ha constatado que los pobres son la gran mayoría, y se ha preguntado cómo impedir que los ricos desvalijen a los pobres. Hay suficiente dinero para asegurar la educación de los niños. Quien ingrese a un hospital no debería preocuparse por la factura. Hay que acabar con la pobreza. Veía que lo importante de un sistema de gobierno democrático es que dé a los pobres y débiles un contrapoder que puedan emplear contra los ricos y poderosos, especialmente contra la crueldad inconsciente de las instituciones con las que los poderosos hacen cargar a los débiles. Sostenía que en una sociedad perfectamente democrática no debería haber sufrimiento innecesario (Rorty, 2005). Otros autores, al ver que la democracia y las reformas del mercado han fracasado en su intento por garantizar una mejor calidad de vida y una mayor seguridad para los ciudadanos, apuntan que la marginación tanto económica como política resulta intolerable. Ante ello proponen la construcción de sociedades inclusivas con justicia social. Pero para conseguir eso es indispensable que se instauren instituciones democráticas que funcionen como tales. Eso significa que los partidos sean realmente representativos, que el Poder Judicial opere con independencia, y que las políticas del Ejecutivo reflejen un contrato social genuino. El desorden social y la violencia han mostrado la falta de un sistema democrático efectivo. Hay Estados nominalmente democráticos en donde las mayorías carecen de bienes económicos, instituciones de cultura cívica y política para consolidar una democracia capaz de generar desarrollo (Binetti y Carrillo, 2004). Por su parte, Bauman se alarma de la existencia de poblaciones superfluas de emigrantes y refugiados, de que se acepte un elevado número de seres humanos privados de los medios adecuados para su subsistencia; de que se produzcan masas "innecesarias". Existen grupos desesperados por sentirse fácilmente descartables. El sistema ha estado produciendo una gran cantidad de sobrantes humanos. Mientras los ricos se han globalizado, los pobres permanecen sin ningún vínculo social (Bauman, 2005). Carlos Fuentes ha escrito que no hay democracia viable si un gran número sobrevive en la miseria (Fuentes, 2007). Existe gente que no tiene la mínima base para vivir adecuadamente como seres humanos (O'Donnell, 2007). La democracia no ha significado para las mayorías mejoramiento de sus condiciones sociales (Calderón, 2004). La pobreza alimentaria y las grandes desigualdades desalientan las formas de razonamiento y de aspiraciones políticas compatibles con la adopción y consolidación de la democracia (Offe y Schmitter, 1995). En el panorama

mundial, América Latina es la región más desigual. La pobreza implica debilidad y fragilidad de la democracia (Ansaldi, 2006). Morlino también afirma que la pobreza es un gran impedimento para la democracia (Morlino, 2005). La continuidad de las estructuras sociales de desigualdad impide la democracia. Así la gente no es libre de elegir (Ortiz, 2006). Al haber una alta proporción de la población sin el piso mínimo de bienes materiales y de acceso a servicios públicos, ésta no puede ejercer sus derechos civiles básicos ni tener un desarrollo humano (O'Donnell, 2004). La persistencia del modelo excluyente, que conlleva índices calamitosos de desigualdad y exclusión es uno de los factores del debilitamiento de las instituciones democráticas, cuya sustentabilidad debería basarse en un nivel mínimo de igualdad ciudadana (Cohen y Franco, 2005). En América Latina las formas democráticas llegaron cuando la política había perdido su capacidad de influir sobre la economía para definir el reparto de la riqueza social (Grammont, 2006). Ante el crecimiento de la pobreza se han desarrollado programas encaminados a su reducción, pero son similares a los de la caridad del siglo XIX, pues no buscan entender los mecanismos sociales y económicos que generan la pobreza, aunque existen medios científicos y tecnológicos para erradicarla. La pobreza se presenta en esos programas asistenciales o mínimamente sociales como un hecho medido empíricamente, tanto por medio de la distribución del rendimiento como por índices compuestos. Pero se ha evitado indagar los mecanismos generadores de la pobreza. La pauperización es un fenómeno actual, que no se puede reducir a la falta de rendimiento suficiente para sobrevivir. Existe una modernización de la pobreza que tiene efectos devastadores en todas las dimensiones de la vida social. La democracia precaria que subsiste es incapaz de reducir la degradación de las condiciones de las capas populares. Mientras no se vincule el proceso de acumulación de capital con el fenómeno de la pauperización no se le entenderá (Amin, 2003). Las democracias requieren vigencia de los derechos sociales (Boltvinik, 2007). Se ha repetido muchas veces que el crecimiento de la pobreza y la desigualdad, de múltiples exclusiones son "las expresiones más claras de que una de las dimensiones de la ciudadanía, la social, sólo es accesible a una pequeña parte de nuestras sociedades" latinoamericanas (Cunill, 2008: 114). La equidad, además de ser una obligación moral, es también un factor básico para producir un crecimiento sostenido (Stiglitz, 2006). La democracia no puede desvincularse de la justicia social (Roitman, 2001). Si la gente no dispone de libertad real para realizar su proyecto de vida, difi-

cilmente se va a interesar por la democracia. La impotencia personal está ligada a la defección hacia la democracia. No hay democracias fuertes sin una sociedad que distribuya igualitariamente su poder (PNUL, 2004). Para muchos pueblos la democracia podrá ser no sólo una asignatura pendiente sino la expresión de una nueva derrota popular (Ansaldi, 2006).

LOS HARAJOS DE LA DEMOCRACIA

DEMOCRACIA EN GRAVES PROBLEMAS

El hecho de que la estructura económica produzca mucha pobreza es uno de los graves males que han aquejado a las democracias actuales. Pero la democracia padece además otros males. La mayoría de los autores que abordan la cuestión democrática no pueden menos que constatar una larga lista de malestares. Es palpable en grandes porciones de la ciudadanía el sentimiento adverso hacia la política (Morin, 2000). Samir Amin ha planteado que si en los sistemas antiguos el poder era la fuente de la riqueza, en el capitalismo la riqueza funda el poder (Amin, 2008). En América Latina, a pesar de la instalación de procesos democráticos, las mayorías no han cambiado sus condiciones de vida. Existe un gran desencanto democrático (Borón y Lechini, 2007). Hay insatisfacción con los resultados de la democracia en términos de inclusión política, de justicia social y de eficacia gubernamental (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Existe una discrepancia entre las experiencias vividas y las expectativas (Santos, 2004). Muchas de las esperanzas puestas en la democracia no se han visto satisfechas (Gamble, 2003). Se trata de un descontento con las expresiones de la democracia por la pérdida de legitimidad de las decisiones políticas (Ovejero, Martí y Gargarella, 2004). Hay distanciamiento de la política respecto de la vivencia de las personas. La democracia no ha servido a los ciudadanos para dar sentido a su convivencia (Lechner, 2002).

Se ha dado un gran abuso en el uso del término democrático. Ello ha propiciado que se convierta en un *slogan* vacío de contenido y en la justificación de prácticas que no son democráticas (Wallerstein, 2004). También se ha llevado a la democracia a funcionar en el terreno de las apariencias (Touraine *et al.*, 2002). Se ha ido encerrando en rituales formalistas de los cuales se ocupan los profesionales de la política (Mirza, 2006). Hay una especie de cascarón vacío en donde medra una clase política cada vez más

irresponsable y corrupta (Borón y Lechini, 2006). Esto propicia que surjan muchos de los vicios que le imputan, como ser mediocre, sucia, tramposa (Meyer, 2007), vergonzante (Barber, 2004), tutelada, restringida (Santos, 2004), discriminadora y excluyente (Woldenberg, 2007). Sus instituciones se han ido degradando (O'Donnell, 2006) y las instituciones transnacionales con graves déficits democráticos (Stiglitz, 2006) imponen mundialmente políticas públicas (Castro y Oliver, 2005) que van en detrimento de la mayoría de los ciudadanos. Ello impide un control democrático de las políticas públicas y promueve el imperio de las tecnocracias (Manzilla, 2005). Pese a la suplantación de regimenes militares por formas democráticas, a principios del siglo XXI se ha experimentado una militarización del poder, y cada vez resulta más difícil que se procesen los conflictos sin represión. A esto hay que añadirle que los llamados "bolsones autoritarios" no han dejado de existir en países que se proclaman democráticos (O'Donnell, 2007).

Más allá de las apariencias formales, en la vida cotidiana los pocos poderosos se imponen sobre los muchos débiles. Rosanvallon ha señalado que, dejado a sí mismo, el gobierno electoral-representativo tiende a transformarse en aristocracia electiva. Constata la rápida erosión de confianza hacia los representantes (Rosanvallon, 2006). La crisis de la representación implica el debilitamiento de las instituciones políticas y de la capacidad de los intereses sociales para ser representados (Touraine, 2007).

Hay una democracia de baja intensidad (Santos, 2006) con exclusiones, clientelismo y manipulación partidista. Si aumenta el abstencionismo es porque cada vez menos ciudadanos se consideran representados por quienes eligieron y porque la democracia representativa se ha tornado elitista (Santos y Avritzer, 2004). Ciertamente se ha dado un declive de regimenes plenamente autoritarios, pero eso no ha implicado progresos en la vida democrática (Touraine *et al.*, 2002). Las democracias existentes se han ido convirtiendo en imperio de las élites; pero las élites políticas no escuchan, y los ciudadanos constatan un déficit en lo relativo a las exigencias democráticas de legitimación cuando el círculo de participantes en las decisiones no coincide con los afectados por esas decisiones (Habermas, 2004). Las instituciones democráticas también se han erosionado y han ido perdiendo importancia y capacidad de actuar (Touraine *et al.*, 2002). La desconfianza no se da sólo hacia los políticos, sino hacia las instituciones (Rosanvallon, 2006). Lo que pudo haber sido un Estado democrático ha degenerado en Estado en manos de los partidos, los cuales no buscan el bien público sino posicionarse en el poder (Darnstädt, 2005), y han ido

perdiendo su papel de intermediación (Offe y Schmitter, 1995). La crisis de los partidos se vislumbra como un hecho lamentable de escuelas de conciencia democrática (Bobbio y Virola, 2002).

Dahrendorf ha señalado que por sí solas las opciones no bastan, que deben ir acompañadas de vínculos institucionales (Dahrendorf, 2005). Se supone que ésa es la función de los partidos. También se ha destacado que los partidos son esas correas de transmisión entre la sociedad y el gobierno. Pero los partidos han ido perdiendo la brújula. No son capaces de dilucidar cuál es el interés general (Rosanvallon, 2004). Han sido fuertemente cuestionados por no ser capaces de ejemplificar en su vida interior las normas democráticas. Por su pragmatismo utilitario electoral han ido perdiendo representatividad (Reveles, 2005). Se han extremado en prohijar relaciones clientelares, son reacios a las exigencias de transparencia y han caído en una grave crisis (Oliver, 2005). La democracia parlamentaria se ha entrampado. La democracia electoral se supedita a los intereses de las burocracias partidistas (Vargas, 2006). Éstas se muestran incapaces de responder a las demandas sociales. Crece la desconfianza en los partidos por su ineficiencia (Salazar y Lenguita, 2005). Emergen caudillismos. Habermas se pregunta si los partidos son cada vez menos capaces de constituir el elemento de articulación y politización de la política, y si no estaremos ante un inevitable declive de la forma partidaria (Habermas, 2004). Una gran parte de la población ve a los políticos como corsarios tras un botín (O'Donnell, 2007). Lo que se va constatando mundialmente es la grave erosión de las instituciones democráticas y el creciente desinterés por la política debido al descontento ciudadano con la política y con la clase política (Martíncz, 2006). Cada vez que se anuncia una reforma, la mayoría de los ciudadanos teme que sea para empeorar (Santos, 2004). A la par de la desintegración de las instituciones democráticas surgen otros fenómenos como el incremento de la criminalidad y la inseguridad, la fragmentación social, la pérdida de solidaridad, la falta de control de las políticas públicas y la destrucción del medio ambiente (Manzilla, 2005).

Los poderes realmente decisivos se ocultan, cuando la democracia exige que estuvieran expuestos y fueran vigilados (Chomsky, 2002). La democracia ha quedado a merced de los grandes poderes fácticos (el dinero y los grandes medios electrónicos) y ha caído en una profunda corrupción (Grüner, 2002; Stiglitz, 2006). Se ha querido convencer de que la administración de un país no es diferente a la de una empresa (Mires, 2005). La democracia se ha convertido en un descontrolado mercado donde ganan

los más fuertes. Apelando a un estado de derecho inexistente, se impone un mundo donde impera la concentración de la riqueza y la máxima desigualdad (Sánchez Rebolledo, 2008).

Bobbio criticó la degeneración de la democracia por la prepotencia de las oligarquías económicas. También se quejaba de que el dinero se hubiera convertido en un factor esencial para ganar elecciones, y los votos en una mercancía más. La democracia ha degenerado en una demagogia oligárquica. El abrazo del sistema político democrático con el sistema económico capitalista ha sido mortal. Las elecciones se vuelven objeto de compra-venta de votos en muchas modalidades, y el dinero se sitúa en los lugares más importantes a la hora de decidir el éxito de los procesos electorales (Bobbio y Virola, 2002). La democracia se supedita a los intereses de las élites (Bueno, 2004). Sobreviene el vaciamiento de la política (Habermas, 2004), y esto incrementa la frustración de los ciudadanos al verse a merced de una rapaz plutocracia (Borón y Lechini, 2007). Estas democracias se alejan de los ideales de Rousseau, quien decía que en una sociedad democrática ninguna persona debía ser tan pobre para venderse a otra, y ninguna tan rica que pudiera comprarla (Santos, 2004).

Élites conformadas por especialistas en la mediocracia suplantando de hecho a los viejos hombres de partido. La telecracia convierte al voto no en un acto electivo sino en acción reactiva y emocional. Se trata a los electores como simples consumidores frente a ofertas diseñadas mediáticamente (Schnapper, 2002). Pero el consenso manipulado no puede construir una verdadera democracia (Córdoba y Salazar, 2005); y la sociedad mediática subpolitiza (Beck, 2002). En un estudio Serrano ha mostrado cómo el poder económico cuando se alía al poder mediático es capaz de tambalear a los poderes políticos. El poder mediático y el poder económico no son elegidos, no rinden cuentas. Encima el poder económico domina cada vez más al mediático, lo controla y lo concentra (Serrano, 2007). La corrupción en la financiación de campañas por parte de grandes corporaciones presenta un gran obstáculo para la democracia (Stiglitz, 2006). Se manipulan los votos, y se trampea con los compromisos de campaña, lo cual produce una democracia ahogada, lejos del gobierno del pueblo (Barber, 2004). La democracia se encuentra inerte ante los demagogos mediáticos (Córdoba y Salazar, 2005). Los grandes dueños de las televisoras aducen valores democráticos para mantener el *statu quo*, como la libertad de expresión, pero la supuesta libertad de la televisión se encuentra en manos de unos pocos y constituye un régimen de monopolio (Darnstád, 2005). Esos me-

dios impulsan campañas vulgares encaminadas a encender pasiones y no deliberaciones (Bobbio y Virola, 2002). El *marketing* político en el que están inmersos los partidos los ha colocado en la guerra de los eslógans y se ha perdido la capacidad de argumentar. Ese *marketing* ha quedado a merced de grupos oligopólicos y es la expresión de la dominación de unas élites reducidas que manipulan la opinión pública (Touraine *et al.*, 2002). La esfera pública se reduce a la pugna de anuncios políticos, y se hace una caricatura de democracia que es el reino de los expertos en la comunicación manipuladora (Habermas, 2004). Los grandes medios de comunicación tienen un poder de bloqueo para evitar que la gente pueda influir en las decisiones públicas (Gutiérrez, 2005). Ante esos medios la gente no es libre ni puede elegir (Ortiz, 2006). Esos medios llevan a la democracia a asentarse en la mentira; se convierte la política en teletienda, la representación suplanta a la realidad. Prevalece una amplia y sofisticada manipulación (Manzilla, 2005), que refuerza la estructura de dominación prevaleciente (Borón y Lechini, 2007). Sartori critica el papel de los grandes medios de comunicación, pues su desempeño se circunscribe a una información insuficiente, a una subinformación que conduce a una desinformación absoluta, engañosa. En particular la televisión distorsiona, ofrece información reducida e improvisada. Se lamenta de que con la videopolítica la opinión pública se haya empobrecido (Sartori, 2003). Estas democracias electoras controladas por el dinero y con un pueblo manipulado, lejos están de los ideales democráticos (Borón, 2004).

Hay quienes alaban las bondades de los sondeos para saber qué quieren los ciudadanos; pero cualquier sondeo en el que las preguntas están restringidas de antemano son formas que pueden estar sesgadas. Pueden responder muchos, pero la cuestión está en quién dicta las preguntas y qué información real tienen los interrogados (Rodríguez, 2005). Muchos gobiernos se guían por sondeos; se supone que revelan la voz del pueblo, pero en ellos hay muy poca opinión, pues la formulación de las preguntas condiciona las respuestas. Los sondeos se aprovechan de la ignorancia del que responde. Los sondeos son manipulables mediante la formulación de las preguntas. Muchas veces no revelan la voz de los ciudadanos, sino la voz de los medios. Son un eco de los medios mismos. No basta decidir entre las opciones (opinar sobre candidatos y sobre políticas); se tendría que incidir en la propia definición de las opciones (Uribe, 2006), lo que no es común. Aun los que viven en las llamadas democracias consolidadas perciben que su periódico acto de votación tiene muy poco

que ver con cualquier forma de autogobierno colectivo (Ovejero, Martí y Gargarella, 2004). Las elecciones tienden a convertirse en simulacros que legitiman órdenes sociales injustos, controlados por los poderes fácticos que se apoderan de las estructuras económicas y de las estructuras mediático culturales (Uribe, 2006).

La democracia se ha simulado, y en el fondo se ha usurpado a los ciudadanos. Se simula la democracia en formalidades democráticas lejanas a una democracia real, con lo que prevalece la división entre dominantes y dominados (Lefort, 2004). Presenciamos democracias con baja participación y con alta interferencia de los poderes fácticos (Borón, 2004). La democracia se ha rendido ante los poderes fácticos (Roitman, 2001).

Por el voto se quita a un gobierno y se pone a otro; pero ambos hacen lo que manda el poder económico. No hay más cambio que el de las formas, y los gobiernos se convierten en comisarios del poder económico. Se suponía que el poder político debía controlar al poder económico, pero esto no sucede (Halpern, 2002: 19). El gran poder económico toma decisiones y afecta la convivencia, pero se encuentra fuera de todo control democrático. Los medios electrónicos de comunicación son los que *de facto* deciden, plantean cuáles son los problemas que se deben atender y cuáles son las respuestas aceptables. Los políticos no responden a los ciudadanos sino a los poderes fácticos, lo cual propicia que la corrupción sea el estado normal de funcionamiento. Los asuntos importantes se deciden en instancias ajenas al control público. Hay poca igualdad política y un gran envejecimiento de la política (Ovejero, Martí y Gargarella, 2004). Los grandes medios electrónicos consiguen un consenso manipulado, que está muy lejos del ideal democrático (Bobbio y Virola, 2002). Se controla, se manipula para dominar (Barman, 2006). Democracia implicaría salvaguardar la pluralidad ideológica, pero hay quienes se sienten dueños de una verdad que imponen (Cebrián, 2004). El poder constituido prefiere una democracia muy reducida y despoltizada (O'Donnell, 2007).

La democracia se ha reducido a ser de votantes, pero no de ciudadanos. Se trata de una democracia angosta, con fuertes y permanentes errores de deslegitimación. Se trata de democracias delegativas (O'Donnell, 2006). Hay quienes se preguntan:

¿Cómo es posible que se mantenga un gobierno infame, excluyente y odioso, que traiciona sus promesas electorales, que se devela como impostor, que no ofrece solución a los problemas más acuciantes, que condena a la

mayoría a una miseria extrema y a una anuladora ausencia de oportunidades, que despliega con soberbia su desprecio por quienes no tienen nada, al tiempo que avala el que un minúsculo grupo haga alarde de riqueza ofensiva y de derroche insultante (Gutiérrez, 2006: 94).

La democracia pasó de ser una aspiración de cambios de fondo a quedar en un *slogan* vacío de contenido (Santos y Avritzer, 2004).

Es cierto que la manipulación no exime de su responsabilidad a los votantes (Stiglitz, 2006). Se ha llegado a criticar “los caprichos del electorado”, aunque esto se hace desde posiciones contradictorias, pues mientras se alaba a los consumidores como racionales en el mercado, se fustiga de irracionales a los ciudadanos cuando se mueven en lo político (Caplan, 2007). Se aduce que el ciudadano no puede saber lo que conviene en verdad a todos, y que esto sólo lo saben los técnicos, los cuales están al servicio de los poderosos. Pero todos estos razonamientos están encaminados a mantener el estado de cosas, favorecer a los poderosos e impedir alternativas a los ciudadanos. Pese a pequeños avances existe un restringido acceso a la información y se trampa la transparencia. Ante el colapso de las expectativas, el efecto es la impotencia ciudadana, la alienación, pasividad y la apatía. La democracia funciona en el terreno de la apariencia (Touraine et al., 2002) y el futuro de la democracia es incierto (Offe y Schmitter, 1995).

ENSAYO DE FÓRMULAS PARTICIPATIVAS

Calidad de la democracia

Ante las fuertes críticas a la democracia se ha hablado de mejorar la calidad de ésta. Entre las mejoras propuestas se encuentran referendos vinculatorios, presupuesto participativo, mayores facilidades para las iniciativas legislativas populares, capacidad de revocación de los cargos, fácil acceso a los medios públicos de comunicación, etcétera (López, 2008). Se considera que habrá una nueva confianza en las instituciones democráticas cuando haya participación y control por parte de los ciudadanos en las decisiones de los asuntos públicos y mejores condiciones para las mayorías (Mirza, 2006).

Morlino, uno de los especialistas en el tema de la calidad de la democracia, dice que una democracia de calidad es aquel ordenamiento institucional estable, que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realizan la libertad y la igualdad de los ciudadanos.

La calidad de la democracia implica que los ciudadanos pueden controlar y evaluar si el gobierno trabaja de acuerdo con las normas vigentes y en respuesta a las demandas de la sociedad civil. La rendición de cuentas se vuelve un ejercicio fundamental, así como la garantía para la participación y la existencia de elementos de democracia directa. Para ver si hay buena calidad democrática se necesitaría que hubiera medios de comunicación independientes, conscientes de su función civil. También se necesitan redes desarrolladas de organizaciones activas e informadas que compartan valores democráticos. Esa democracia bien calificada también debe salvaguardar los derechos sociales a la salud, al trabajo, a los niveles dignos de vida, al estudio, al ambiente sano, a la habitación etcétera. En esto hay que evaluar si en realidad se respetan dichos derechos y no se trampean con clientelismos y corporativismos. Otro elemento importante de una buena democracia radica en la necesidad de que existan dentro de los partidos arenas deliberativas. Morlino insiste en que debe haber *accountability* (Morlino, 2005). Abundando en esto último O'Donnell puntualiza que la *accountability* horizontal implica tanto la existencia de un entramado institucional como el imperio de la ley. Se da ese tipo de *accountability* cuando existen contralorías, un Poder Judicial altamente profesionalizado, y la gente cuenta con información segura y oportuna, proveniente de medios de comunicación independientes. Dicha *accountability* es la capacidad y disponibilidad de instituciones legalmente autorizadas para llevar a cabo el control y sanción sobre acciones y omisiones de otras instituciones estatales. O'Donnell precisa que la *accountability* vertical se da no sólo en los procesos y acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos que monitorean el comportamiento de los funcionarios públicos, exponen y denuncian actos ilegales de éstos. Señala asimismo que existen países que pueden ser definidos como democracias en cuanto a poliarquías, pero que, siéndolo en el espacio nacional no lo son en lo subnacional, y que tienen ciudadanía truncada y una *accountability* débil (O'Donnell, 2007). Evidentemente, una democracia de calidad no puede aceptar ningún nivel de corrupción (Grammont, 2006). Si hay ausencia de una sociedad vigorosa y autónoma, y si ciertas instituciones estatales no tienen voluntad para ejercer su autoridad sobre otros aparatos estatales, hay claros indicios de una democracia de baja calidad (O'Donnell, 2004).

No obstante, habría que tener mucho cuidado al hablar de la calidad de la democracia. Przeworski ha advertido que el mismo concepto

se está convirtiendo en un instrumento geopolítico del gobierno estadounidense y de las instituciones financieras internacionales, que es usado para impulsar una agenda política e institucional en varios países. En este sentido existe una explosión de intentos para probar y calificar “un buen gobierno”. Pero, ¿qué significa buena gestión desde el punto de vista del gobierno de Kenia o de Indonesia? Significa que el gobierno estadounidense dice “vamos a darles cientos de millones de dólares si hacen tal cosa en su sistema político”. Y mucha de la gente defiende que este tipo de agendas no tiene ni idea de lo que hace. Y las consecuencias, como se vio en la década de los noventa, resultan nefastas.

Muchas de estas iniciativas ocultan una agenda ideológica. Tomemos, por ejemplo, el *ranking* de países de la Freedom House. Catalogan a los países según la libertad de la gente para hacer cosas. Es así como Estados Unidos ocupa casi el primer puesto. Los estadounidenses tienen libertad para crear partidos políticos y para votar. Pero no forman partidos políticos, y más de la mitad de la población no vota, ni siquiera en las elecciones presidenciales. Me parece que esta idea de libertad es un potencial abstracto divorciado de la capacidad para ejercerla y es además poco convincente y está contaminada desde el punto de vista político. Rosa Luxemburgo dijo alguna vez: “El problema no es ser libre sino poder actuar libremente.” Dentro de este espíritu deberíamos preguntar cuántos partidos existen, qué es lo que proponen, y con qué frecuencia compiten y son electores los pobres, por ejemplo (Przeworski, 2007).

Si de veras se quisiera abordar la calidad de la democracia, según Przeworski lo primero que habría que considerar es

el ingreso del dinero en la política. Esto es lo que diferencia realmente a las democracias. La democracia es un sistema universalista, una suerte de juego con reglas abstractas universalistas. Pero los recursos que los distintos grupos aportan a este sistema son distintos. Ahora bien (suelo dar siempre este ejemplo), imaginense un partido de básquet que se juegue entre gente de dos metros de altura y otros chaparros como yo, que medimos poco más que un metro y medio. El resultado es claro: por más que se respeten y apliquen las reglas de juego establecidas, estamos jugando partidos en condiciones muy desiguales, entre gente que puede gastar mucho dinero y otra que no. Lo que digo es que cuando el dinero ingresa en la política, el poder económico se transforma en poder político, y éste a su vez se vuelve instrumento del poder económico. Esto es lo que estamos viendo en muchos países. Si tuviera que medir la calidad de la democracia, donde me fijaría primero es en todas las reglas y prácticas que regulan el ingreso del dinero en la política. Calidad democrática es evitar que el dinero controle la política (Przeworski, 2007).

En esta dirección J. K. Galbraith, al recomendar exigir más calidad de la democracia, recalca que nada negaba tanto la libertad del individuo como su pobreza (Galbraith, 2006).

Democracia deliberativa y sus límites

Habermas introdujo en el debate el tema de la democracia deliberativa, basado en su teoría de la acción comunicativa. Destacó asimismo, la importancia del diálogo para llegar a decisiones democráticas, y señaló que la esfera pública es un espacio en el cual los ciudadanos pueden cuestionar las desigualdades particulares por medio de la deliberación. Así, la deliberación social se convierte en un mecanismo participativo y en un efectivo procedimiento social. Precisa que una política pluralista tiene que alentar la discusión y la deliberación para llegar a asentimientos públicos. (Habermas, 1987). De esta manera la democracia superaría los límites de las autorizaciones gubernamentales para transitar por un ejercicio colectivo de poder público (Santos y Avritzer, 2004). En el énfasis de la deliberación han estado de acuerdo muchos autores (Offe y Schmitter, 1995). Ha crecido el consenso teórico acerca de una democracia deliberativa que postula que las decisiones públicas deben aprobarse una vez que se haya desarrollado un amplio proceso de discusión colectiva en la cual intervengan todos aquellos que se encuentran implicados. La democracia deliberativa apela a una base consensual amplia (Gargarella, 2006). Se ha subrayado que la deliberación resulta algo fundamental para el desarrollo democrático (Fernández Santillán, 2005). Dicha democracia impulsa tanto el discernimiento político como la búsqueda de decisiones públicas. Esto la coloca más allá del recuento de votos. Se ha alabado este tipo de participación, pues el debate abre más oportunidades para una mediación cualitativa de las convicciones y de los compromisos. El debate sólido y persistente impulsa una democracia fuerte, la cual necesita escucha, empatía, deliberación, discernimiento político y establecimiento de agendas, toma de decisiones públicas y la configuración de un gobierno comunitario (Barber, 2004).

La clave de esta democracia es que las decisiones sean el resultado de la deliberación (Arditi, 2005). Se ha advertido que siendo el diálogo muy importante, deben desatenderse las condiciones que lo permiten (Santos, 2005). No obstante, han surgido algunas críticas. Unas destacan limitaciones intrínsecas del mismo proceso. Aceptando que la

democracia deliberativa es un sistema de decisiones colectivas donde los participantes defienden sus argumentos en un diálogo público que tiene que estar regido por normas de racionalidad e imparcialidad, se advierte que en una negociación de esta naturaleza no se puede prescindir de la fuerza de los participantes en donde algunos pueden imponer sus intereses (Dworkin *et al.*, 2004). Teniendo en cuenta la propuesta habermasiana de la posibilidad de entendimiento entre los ciudadanos por medio del lenguaje, y aceptando que por la comunicación se puede tender a la búsqueda de acuerdos, también se llama la atención sobre el hecho de que en la sociedad existen grupos que imponen soluciones y otros que las acatan, y que los intereses privados pueden confrontarse con los públicos (Darnstädt, 2005). Siguiendo esta lógica hay quienes señalan que la política no está limitada a la autoridad institucional, y que existen lo que denominan democracias mediáticas, las cuales en los hechos obstaculizan la deliberación pública (Arteta, 2003). No habría que olvidar, como ya se ha señalado, que en las consultas o en los debates la información o las preguntas suelen estar restringidas de antemano, lo cual sesga el proceso. Pueden participar y hablar muchos, pero la cuestión está en quién dicta lo que se discute. Esta cuestión es básica ya que tiene que ver con la disposición de la información previa por parte de los participantes (Rodríguez Villasante, 2005). Los mismos procesos pueden estar condicionados por el papel determinante del dinero. Hay quienes se cuestionan cuánta atención estarían dispuestos a prestar los ciudadanos de a pie a los asuntos públicos cuando las metas individuales y los logros económicos particulares parecen dominar (Resnick, 2007).

Otros precisan que no habría que confundir un entendimiento compartido con un verdadero consenso (Bauman, 2003). Algunos más critican la propuesta de Habermas porque se concentra en determinados grupos sociales y sólo es viable en ciertos países del norte (Arvitzter y Santos, 2003). Hobsbawm considera que la democracia no puede quedar reducida sólo al debate (Hobsbawm, 2007); pues más allá de lo que se opine debería haber un movimiento reivindicativo (Halperen, 2002).

La crítica más frontal proviene de la visión de Chantal Mouffe, quien se coloca en contra del concepto de democracia deliberativa, argumentando que la política es un dominio en el cual siempre es razonable esperar discordias. Plantea que no es posible llegar a un nosotros sin un correlato a un ellos, lo cual implica pluralismo. Defiende que el conflicto no tiene por qué erradicarse, pues una democracia que funcione adecuadamente

debe aceptar la confrontación entre posiciones (Mouffe, 2005). Esta autora no está de acuerdo con la visión de que en la vida política se pueden solucionar los conflictos de manera que nadie pierda, pues lo central en la política es el papel de las confrontaciones y las pasiones. Sostiene que lo político se define por la confrontación. Recuerda que en todo sistema hay conflictos y confrontaciones porque hay otro que siempre queda excluido. Previene sobre el hecho de que dichos conflictos pudieran poner en cuestión la existencia misma de la democracia cuando se manifiestan en forma de amigo-enemigo y no se acepta el diálogo sino la eliminación. Confiesa preferir el modelo de una democracia agonista en la cual el conflicto de intereses no se plantea en términos de amigo-enemigo, sino de adversarios. Eso implica que un partido acepte que las demandas o soluciones que proponen sus oponentes sean legítimas. Enfatiza el hecho de que siempre va haber conflictos, y que la política no pasa por destruir al oponente sino por seguir luchando y confrontando, pues la gente tiene necesidad de pertenecer a un grupo e identificarse con algo. Por último es falso que el consenso englobe a todos, pues nunca puede haber consenso sin exclusión (Mouffe, 2007). La política implica la aceptación de la existencia simultánea de grupos diferentes, de diversos intereses en una unidad territorial sujeta a un gobierno común. La política sólo es una de las soluciones posibles al problema del orden tendiente a la conciliación, estableciendo prioridades y un orden en las demandas antagónicas sobre los recursos siempre escasos de la comunidad. Siendo el consenso una actividad política, no hay que olvidar el envilecimiento de la política (Cick, 2001). Hay consenso en los actos de constitución de gobiernos, como el resultado de agregación de mayorías, lo cual difícilmente expresa otros consensos correspondientes a la identidad (Arvitzter y Santos, 2003). Se recuerda que la idea del consenso proviene del contractualismo, por lo que conviene reflexionar en la contraposición existente entre consenso y disenso sin olvidar que en una gran cantidad de ocasiones es el disenso el que produce los cambios (Darnstädt, 2005). En efecto, el disenso tiene su gran mérito pues empuja a inventar, a hacer otra cosa (Matterlart, 2002). En contrapartida, el consenso puede ocultar conductas simples de docilidad y aceptación, con frecuencia pasivas, que se dan por ausencia de alguna otra alternativa posible. En esta situación no hay una elección sino una aceptación de lo existente, pese a que se perciba de manera negativa. Hay obediencias pasivas hijas del conformismo, y no pocas veces es la expresión de cierta desilusión con la capacidad de la demo-

cracia para resolver problemas importantes (Morlino, 2005). Arvitzter y Santos exhortan a crear una nueva gramática de la democracia (Arvitzter y Santos, 2003).

Algunas formas de democracia concreta

El ejercicio del presupuesto participativo en el municipio brasileño de Porto Alegre se ha puesto como ejemplo de eficiente democracia participativa (Borón, 2003). Se trata de una experiencia híbrida que imbrica autonomías de la sociedad y del gobierno municipal que ha sido vista como un paso para conformar democracia de alta intensidad (Santos, 2004). Se ha apuntado que ese ejercicio podría convertirse en espacio público para la efectiva co-gestión del poder (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). No obstante, también se ha analizado que esta experiencia positiva sólo ha sido eficaz en barrios relativamente homogéneos y bastante organizados, donde se han podido establecer prioridades y conseguir un consenso activo, cooperador de la población implicada (Borja, 2007). Y aun autores que han alabado este proceso, han advertido fallas, como que el presupuesto participativo no ha sido un medio para impulsar la participación ciudadana en las decisiones relativas a la justicia distributiva, la efectividad de las decisiones y el control público del Ejecutivo (Santos, 2007). Otros analistas han sido más críticos, al señalar que estos ensayos condujeron en no pocos casos a que viejos luchadores se convirtieran en hombres de confianza del capital. Habiendo iniciado con un dinamismo proveniente del movimiento social, terminaron gobernando para las clases dominantes, pues modernizaron los programas en su servicio. Estas críticas han resaltado que el pensamiento participativo no contrarrestó dicha involución, pues discutir cómo se distribuye un gasto local acotado por las restricciones de la política neoliberal ha conducido a comprometer a la ciudadanía con el autoagente. Se ha señalado que desde el punto de vista de sectores populares organizados en movimientos y experiencias como los de los presupuestos participativos incidieron en la desarticulación de varias organizaciones populares, más allá de la voluntad de sus promotores (Zibechi, 2008).

La desconfianza ciudadana como elemento democrático

Los regímenes democráticos están siendo duramente criticados. Hay erosión de confianza hacia los representantes. Se ha fustigado a la desconfianza

ciudadana como un mal, pero Rosanvallon ha llamado la atención sobre el hecho de que la desconfianza es un gesto auténticamente político. Si los ciudadanos frecuentan menos las urnas no es porque se hayan hecho pasivos. Se manifiestan de múltiples formas, y la misma desconfianza es una manera de manifestar su crítica a la situación de las cosas (Rosanvallon, 2006). El profundo desencanto con la democracia no implica una postura antidemocrática (Salazar y Lenguita, 2005). La desconfianza hacia los políticos y sus instituciones se traduce en un conjunto de prácticas de sobrevivencia por medio de la cual la sociedad ejerce poderes de corrección y presión. Esa desconfianza constituye un campo de experiencias de sobrevivencia que se traduce en actividades multiformes. Hay intervenciones ciudadanas que buscan corregir los olvidos, la relajación y las desviaciones del poder. Los ciudadanos sancionan a los gobernantes no sólo en las urnas, sino en los sondeos, en la presión de los medios, en las manifestaciones, en los recursos ante la justicia. Todo esto no son expresiones opuestas a la democracia en sí misma, sino a esa democracia degradada, a la democracia que han usurpado los poderes fácticos. Esos actos muestran que también es democracia la capacidad de lucidez colectiva para arbitrar, decidir y construir un futuro común en el largo plazo. Su expresión no es institucional sino de prácticas plurales de auscultación permanente. No obstante, Rosanvallon no deja de percibir que dichas expresiones pudieran desembocar en la impolítica, dado que sentimientos de impotencia y de crisis de sentido se nutren mutuamente y se puede caer en la sospecha permanente. No se puede quedar uno en la crítica que no construye nada. Hay que oponerse a los poderes, obligarlos a explicarse. Pero el problema es caer en visiones puramente negativas. Rosanvallon insiste en que ser ciudadano no se reduce a expresar preferencias electorales, sino a saber comprender el mundo y saber actuar sobre el curso de los acontecimientos. Dejado a sí mismo el gobierno electoral-representativo tiende a transformarse en aristocracia electiva. El trabajo político puede ir de la facilidad decisionista a un cierto formalismo deliberativo. Pero la crítica que se propone la construcción de un proyecto común es algo eminentemente democrático (Rosanvallon, 2006).

Las diversas formas de participación implican la democratización del Estado y de la sociedad. El Estado no se democratizará si no hay exigencias de parte de una sociedad también democrática (Sindentop, 2004; Santos, 2005). Habrá democratización efectiva si se logran nexos entre proyectos democratizantes en la sociedad civil y en el Estado (Dagnino, Olvera y Pan-

fichi, 2006). En las tareas de la democratización del Estado debe expresarse una democracia de ciudadanos. Debe haber una dialéctica entre sociedad y Estado afines en sus esfuerzos democratizadores. En ese proceso se expandirá la ciudadanía y se expresará con fuerza (O'Donnell, 2004b).

MUCHAS DEMOCRACIAS Y ALGUNAS ALTERNATIVAS

La diversidad de la democracia

No hay que olvidar que la democracia es una forma sociohistórica, por lo que no habría que postular que tiene que asumir una sola forma (Santos, 2004). Lo que se debe cuestionar es cómo una forma de gobierno se pretende erigir como la única opción legítima (Duna, 2005). Un estudioso de los cambios históricos de la democracia ha sostenido que no hay un solo modelo de democracia, y ha dicho que entender qué son las democracias no significa ver si un caso particular entra en las definiciones conceptuales que se dan (Rosanvallon, 2006). Otros autores llaman a no caer en un fundamentalismo universalista, y proponen dar a las diversas formas de vida la misma oportunidad de probar su causa (Bauman, 2003). Boaventura de Sousa Santos ha insistido en que existe mucha experiencia social que se encuentra relegada o subteorizada. Insiste en que no hay una sino varias concepciones de democracia. Al imponerse como la única opción la concepción de la democracia social representativa, se pierden muchas concepciones de democracia, se atenta contra la demodiversidad. Habría que ampliar el experimentalismo democrático (Santos, 2004). Arvitzter y Santos llaman la atención sobre los horizontes que amplían el canon democrático, al impugnar la pretensión de universalidad y exclusividad por parte de la democracia liberal. Muestran que hay prácticas democráticas contrahegemónicas. En el nivel global se ha perdido demodiversidad. Ante esto postulan el fortalecimiento de la demodiversidad, la cual entienden como la coexistencia pacífica o conflictiva de diferentes modelos y prácticas democráticas. La democracia se expresa en una constelación cultural específica. Hay procesos de transformación de unas relaciones de poder desiguales en unas relaciones de autoridad compartida en todos los campos de la vida social, una lucha combinada por el principio de igualdad y por el principio del reconocimiento de la diferencia. Existen experiencias que dan pie a nuevas gramáticas sociales (Arvitzter y Santos, 2003).

Democracias alternativas

Varios autores han insistido en que no hay una sola forma de dominación. Ha habido también variadas formas de destrucción de conocimientos alternativos, de epistemicidios (Santos, 2004). Se ha tratado de imponer un discurso global de una democracia unidimensional (Soth, 2004). No obstante, se han presentado propuestas diferenciadas de transformación social. Si el conformismo social, que reduce el realismo a lo existente, ha adoptado formas inhibitorias de la conciencia (Roitman, 2003), al pensamiento y a la acción conformista se les ha opuesto una gran gama de variaciones de pensamiento y acción rebelde. Pero no basta oponerse, sino hay que ir creando alternativas (Monbiot, 2003). La democracia, como acontecimiento, se encuentra en cambio permanente, en conflicto, en crisis; está condicionada a imperativos políticos y éticos (Roitman, 2003). No se trata de buscar alternativas a la democracia, sino construir democracias alternativas (Santos, 2004). Existe una gran disputa por el significado de la democracia. La democracia se resignifica (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Lo que ha ido quedando claro es que la democracia que relega al ser humano se encuentra perdida (Hobsbawm, 2007); sólo prosperará aquella en la que se exprese fe en la capacidad humana para decidir en asuntos clave para la convivencia humana (Resnick, 2007).

Las búsquedas de democracias alternativas concuerdan en la convicción de que esas democracias tienen que construirse desde abajo. No obstante se presentan varias modalidades, muchas de las cuales se incluyen, pero destacan determinados aspectos. Hay quienes proponen rescatar las instituciones de manos de las élites, y sobre todo de los poderes fácticos, para propiciar que las mayorías sean las que consigan de verdad el poder estatal y lo hagan funcionar en beneficio de todos, con garantías de respeto a los derechos integrales y con un funcionamiento de rendición de cuentas y apertura a las diversas formas de participación. Se pretende recuperar la democracia luchando contra sus perversiones (Santos, 2004). Se trata de perfeccionar el arreglo democrático de convivencia para que sea funcional (Rorty, 2004). La democracia es la experiencia diaria de resolver las contradicciones y tensiones procurando encontrar los medios para resolver los desacuerdos (Rosanvallon, 2006). Se pretende lograr esa gramática de la sociedad que permita convivir a los diferentes (Santos y Arvitzter, 2004). Esto implica la lucidez de construir planes comunes incluyentes. Por lo tanto, la discusión y el debate y la deliberación bien informados son ele-

mentos fundamentales para la negociación, persuasión y construcción de puntos comunes (Barber, 2004). Otro elemento básico debe ser alcanzar la democratización de los grandes medios de comunicación y garantizar los derechos sociales ante la información. Una tarea permanente es la articulación del Estado con la ciudadanía por medio de la exigencia de la rendición de cuentas, una vigilancia continua de los gobernantes, y un control y acatamiento permanente de los elegidos y de toda la estructura pública. Punto fundamental para alcanzar una verdadera democracia desde abajo tiene que ver con la inclusión de todos, lo cual está vinculado con las cuestiones de la redistribución. La lucha por la democracia es una lucha por la libertad y la igualdad. La base de la democracia es no sólo la igualdad formal, sino la búsqueda de la igualdad real (Schnapper, 2002). Hay pulsiones por ampliar derechos y por recuperar derechos conculcados: derecho al trabajo, a la salud, a la educación, al medio ambiente sano, etcétera (Mirza, 2006). Desde esta óptica el capitalismo debería modificarse radicalmente para que se haga compatible con la democracia (Offe y Schmitter, 1995). Esta lucha democrática somete a las élites a las demandas de los de abajo (Barber, 2004; Habermas, 2004). Desde abajo se impulsa una nueva forma de sociabilidad democrática (Santos, 2005); conforma una nueva cultura política e impulsa formas republicanas de civilidad (Ovejero, Martí y Gargarella, 2004).

Otros ensayan lo mismo que se ha venido describiendo, pero destacan la combinación de las formas de representación y participación. Esa democracia redistributiva necesita mucha participación emanada de la base social. La participación influye en las decisiones y controla esas mismas decisiones. Desde abajo se propicia esa ciudadanía primaria en el ámbito de la política, y esa ciudadanía secundaria conformada por redes de la sociedad civil con incidencia política (Arditi, 2005). Es una democracia de base donde se combinan de manera complementaria formas representativas y participativas de múltiples e innovadoras formas (Resnick, 2007). Así se van conformando sociabilidades alternativas.

Por último existen varias posturas en torno al poder. Boaventura de Sousa Santos insiste en que se necesita un poder de los de abajo para cambiar las lógicas del poder y conseguir un poder de otro tipo, no opresivo.⁶ Para ello es indispensable la democracia. Para transformar el poder

⁶Existe otra concepción sobre el poder, que no implica el poder como dominación. Se ha visto que para ejercer un desarrollo humano se requiere al mismo tiempo más poder para cada uno y para la sociedad en su conjunto. Se trata de una percepción horizontal. Se constata que hay insuficiente disposición de poder social (poder colectivo), y una desigual distribución

de las luchas democráticas son cruciales. Dichas luchas son radicales porque están fuera de las lógicas tradicionales de la democracia. Pero propugnan una democracia de otro tipo, y profundizan la democracia en todas las dimensiones de la vida. Sólo así se podrá salir de la democracia tutelada, restringida, de baja intensidad. Esas luchas implican una convicción de la construcción de una "democracia sin fin" (Santos en Hoetmer, 2008). Hay otras tendencias que buscan la expresión de los de abajo, pero repudiando la toma del poder y las expresiones del mismo poder. Exhortan a que se viva una democracia totalmente diferente. En las dos primeras formas hay un acuerdo en la lucha contra el neoliberalismo; en la última se plantea una lucha anticapitalista, y se intenta un derrotero que implicaría un periodo de transición. En estas concepciones han influido los planteamientos de Prigogine, quien argumenta que en los momentos de crisis se está ante la indeterminación y la incertidumbre y se presentan varias bifurcaciones y por lo tanto posibilidades de emergencia de futuros posibles (Prigogine, 2002). En lugar de certezas se abren probabilidades. Existe en esos momentos una pluralidad de futuros abiertos; imperan los futuribles (Bindé, 2002). Wallerstein recomienda examinar los futuros escenarios prospectivos, pues la apertura de posibilidades incita la creatividad (Wallerstein, 2005). La democracia implica esas construcciones de libertad y creatividad. La democracia es un proceso abierto por hacer (Ibáñez, 2005). Esa democracia que se crea desde abajo es una democracia que crea la base, participa en ella y también la conduce (Villoro, 2007). Ante la concentración del poder, se plantea que desde abajo de la sociedad se desordene el poder; para desestructurar el orden de la explotación y de la opresión (Gutiérrez, 2006). Los grupos y organizaciones de base han ido deslegitimando el modelo impuesto desde arriba, y construyendo lo propio (Zibechi, 2007). Varios autores llaman la atención de la decadencia de los formatos tradicionales de organización y de la explosión de nuevas formas de lucha y convivencia (Borón, 2005). Se van conformando conjuntos híbridos de flujos, redes y organizaciones locales y globales que hacen emerger nuevas formas de protesta social y de lucha. Una de las características de estas nuevas búsquedas es que in-

del poder de acción personal. Desde esta perspectiva se postula que el poder puede aumentar para todos y que debería hablarse de él en una lógica de cooperación. Las personas requerirían aumentar su dotación de capacidades originales para lograr sus fines y satisfacer sus deseos. Esto sólo se consigue mediante la acción conjunta. La sociedad puede ampliar su poder y hacer más simétrica su distribución: más poder para todos. Se trata de una matriz diferente a la prevaleciente, pues se instalan relaciones más horizontales. El empoderamiento básico depende la expansión de capacidades (FNUD Chile, 2004). La democratización implicaría dinamizar un poder compartido.

tentan impulsar un ámbito político societal no estatal (Santos, 2005). Crece la convicción de que la ruta hacia la transformación ya no está en la conquista del poder del Estado (Wallerstein, 2005). Se produce un amplio experimentalismo democrático en una gran variedad de direcciones (Santos, 2004). Así la lucha democrática se estructura en esquemas institucionales alternativos. Se resignifican las prácticas, se producen nuevos discursos sobre la democracia y se busca un poder que se disperse en entidades auto-gobernadas (Sheth, 2004). Hay una proliferación de pequeñas expresiones de resistencia de base que se manifiestan por todo el mundo (Saramago en Halperin, 2002). La acción colectiva no inicia necesariamente en organizaciones sino en grupos, en corrientes formales e informales, en relaciones vecinales, comunitarias, en una cotidianidad compartida (Cadea, 2004). Se concibe la política y la democracia más que como un modo de vida como un modo de vivir (Barber, 2004). Se parte de lo social en un cotidiano rechazo a la dominación capitalista (Zibechi, 2007).

Al analizar esa gran cantidad de expresiones sociales se plantean dos grandes posiciones. Las de los que mantienen que las luchas aisladas poco pueden hacer, que la fragmentación es funcional para el sistema de dominación, por lo cual se postula la necesidad de revertir la relación de fuerzas a favor de los de abajo. Se enfatiza la urgencia de alianzas populares democráticas para poder ampliar la democratización regional y mundial (Amin, 2008). No obstante hay otra corriente que perfila como futuro a construir la agrupación horizontal sin unificación centralizada (Zibechi, 2007).

Planteamientos centrales giran en torno a la defensa de la dignidad en la transformación de una subjetividad tanto individual como colectiva (Santos, 2005; Habermas, 2004); en la construcción de autonomías desde abajo en ese pluralismo democrático radical (Gutiérrez, 2005).

Una transformación profunda de la práctica democrática ha emanado de postulados y experiencias del movimiento zapatista, que ha indicado que hay que mandar obedeciendo, lo cual ha repercutido en muchos movimientos latinoamericanos. Los zapatistas se propusieron superar y trascender la limitada forma dominante de concebir y ejercer la democracia. La asamblea popular universal se convierte en el órgano de autogobierno. Se busca el consenso por medio del debate. Se insiste en que todos los puntos de vista son importantes. Si algo asumido colectivamente no funciona, se vuelve a retomar el problema. Los zapatistas han recalcado que para que la democracia sea real debe recoger y proyectar la pluralidad y diversidad de los sujetos integrantes de un colectivo. Precisan que mandar obedeciendo no

significa que el pueblo mande sobre su gobierno, sino que el pueblo mande sobre sí mismo. Han suprimido el sueldo de los funcionarios, los cuales trabajan por convicción ética. Hay rendición de cuentas, vigilancia permanente, revocación de mandato inmediata, descentralización de cargos, etcétera. Un punto importante es la desmitificación que han hecho de las tareas de un cargo público. Sus reglas son sencillas, pero transformadoras: el que está en un cargo obedece y no manda, representa y no suplanta, une y no divide, sirve y no se sirve, propone y no impone. Para los zapatistas la meta no es tomar el poder estatal sino revolucionar las relaciones de poder desde abajo. Se proponen crear un gran movimiento social antisistémico que vaya destruyendo desde la base el poder opresor (Aguirre, 2007). En esta forma se busca una democracia diferente, otra democracia. Transformando la forma misma de la democracia se crean espacios de transformaciones de grandes alcances. Se trata de otra democracia a la vez participativa y representativa en una combinación de combinaciones: de consenso, de participación, de sufragio, de toma de decisiones (González Casanova, 2006). Así sale del esquema de la democracia como regulación y se impulsa una democracia de emancipación (Salazar y Lenguita, 2005).

En este apartado se procuró hacer una crítica democrática a la democracia. Se resaltaron miradas diversas en contra del pretendido pensamiento único sobre la democracia. Se presentaron posiciones muy encontradas y controvertidas. Las diferentes definiciones fueron necesarias para ubicar aquello a que se refieren los múltiples polemistas. Hay contradicciones fundamentales entre los límites elitistas y las aspiraciones de una amplia participación ciudadana. En el fondo fluye la contraposición entre gobernantes y gobernados y sus distintas lógicas. Una contradicción fundamental emerge entre la democracia como técnica de control de los de arriba (incluidos los poderes fácticos), y las decisiones que pueden construirse desde abajo para una convivencia aceptable. De lo primero surgen muchos de los males de la democracia, el complejo malestar democrático.⁷ Así se va perfilando otra contraposición: la democracia realmente existente, y aquella a la que se puede aspirar. Hay discusiones que apuntan a evitar la manipulación de los ciudadanos. Hay desencuentros entre democracia y mercado, y se resalta que la pobreza es caldo de cultivo para la manipulación clientelar. Otra tensión que cruza muchas de las discusiones tiene que ver con las simulaciones,

⁷En el presente se ha entrelazado una gran cantidad de crisis: crisis geopolítica, del neoliberalismo, de la ecología y de la democracia. Esta última no es una sola crisis, sino un enjambre de crisis (Forum Social Mondial, *Les prochains défilés*, en www.ceiri.be, agosto de 2008).

encubrimientos, perversiones por un lado, y las aspiraciones de convertir en realidad las metas de la democracia; entre el vaciamiento y la simulación de la democracia, y las posibilidades de una democracia auténtica. Hay pulsiones para visibilizar el poder y hacerlo que rinda cuentas, para democratizar al Estado y sus instituciones, para evitar la fetichización de la democracia. Se examinan también las contraposiciones entre discordia y acuerdos, entre solución de conflictos y posibilidades de deliberaciones. Se explora hasta qué punto la desconfianza ciudadana es un mal o una virtud democrática. En la contraposición relativa a debates interminables y efectividad política no hay que perder de vista lo irrenunciable de los procesos participativos para la construcción de acuerdos no excluyentes. Se han presentado diversas vertientes en las búsquedas de alternativas democráticas que sintetizan muchas de las contradicciones, como sería la búsqueda de una democracia al mismo tiempo representativa y altamente participativa. Se indagan las diversas formas de encontrar soluciones democráticas. En la construcción de la democracia se destacan las posibilidades de un "todavía no", pero que es factible por la actividad ciudadana. En el fondo persisten las búsquedas de combinaciones entre la libertad, la justicia y la solidaridad. La gente debe tener la posibilidad de tomar libremente decisiones sobre su propia vida contribuyendo de manera solidaria a la vigencia de la justicia social, para remediar las lacras de la pobreza y la desigualdad. También se ha destacado que no hay un solo modelo de democracia, sino muchas democracias.⁶

Habiendo hecho un recorrido general y sintético por los principales planteamientos y discusiones acerca de la democracia y las democracias, corresponde ahora pasar a examinar lo que ha estado aconteciendo en México en los últimos tiempos en torno a la problemática de la democracia. Esta inmersión necesita una vuelta de tuerca más en algunos puntos específicos de las discusiones teóricas. La democracia mexicana se encuentra en una situación de grave déficit, por lo cual se debe ahondar en lo que esto implica. Un elemento fundamental que la hace deficitaria lo constituyen los graves problemas de la pobreza, la marginación y la desigualdad. Hay malestar y desconfianza en la democracia por los derechos disminuidos. Se debe desentrañar cómo afecta la pobreza a la expresión de los derechos ciudadanos. Se ha propuesto que una manera de poner suelo firme para la vida democrática es promover el capital social. Se requiere examinar esta teoría y detectar las implicaciones que tiene en la realidad mexicana.

⁶Zibechi ha resaltado que los de abajo se empeñan en convertir sus iniciativas colectivas para sobrevivir en espacios construidos democráticamente a fin de resistir el sistema hegemónico (Zibechi, 2008).

Segunda parte

El problema estructural de la democracia

Una democracia en déficit

Aquellos y aquellas que suelen ser designados como los excluidos del mercado laboral -provisorios, temporarios, duraderos o definitivos- son también, casi siempre, excluidos de la palabra y de la acción colectiva.

PIERRE BOURDIEU

Después de haber presentado un panorama general de las principales discusiones sobre la democracia, conviene adentrarnos en algunas de ellas referidas a la realidad mexicana. Se destacará cómo la democracia mexicana se encuentra profundamente vulnerada. Se profundizarán muchos de los puntos teóricos tratados previamente en una visión de conjunto. Se explicará por qué la democracia se encuentra con graves déficits, se examinará la tensión entre libertad e igualdad, se ahondará en el malestar democrático, se examinará más en concreto el tema de la desconfianza en la democracia. Puntos fundamentales de este apartado serán los relativos a la ciudadanía, a la relación entre democracia y pobreza, y entre cultura cívica y capital social.

Una de las preguntas importantes para establecer el enfoque del déficit democrático tiene que ver con lo siguiente: "¿se puede hablar de democracia cuando la mayoría de los ciudadanos, o parte sustancial de ellos, carece de los recursos necesarios para ejercer sus derechos de ciudadanía?".⁹ Estamos frente a un proceso de paradojas, en el cual se ha empalmado la ruta democrática con un paradigma macroeconómico impuesto, y que a pesar de las amplias críticas mostradas en el informe Latinobarómetro 2007, sigue vigente, por lo que estamos ante una "democracia sin política", como dice Sonia Fleury. La otra paradoja es que la concentración del ingreso, la desigualdad creciente y la pobreza nos llevan a una "democracia sin inclusión". En esta ruta, está el cambio del viejo modelo corporativo de cohesión social, por una individualización y precarización de las condiciones de vida, que han generado la focalización de la política con lo que tenemos "una democracia sin mecanismos de promoción de la igualdad y de

⁹Ver la introducción al libro que coordina Ludolfo Paramio y Marisa Revilla (Paramio y Revilla, 2006).

la cohesión social" (Fleury, 2004). A revisar estas paradojas dedicaremos los siguientes capítulos.

¿POR QUÉ RAZONES TENEMOS UNA DEMOCRACIA EN DÉFICIT?

Si hace unos años una pregunta recurrente era si la democracia mexicana era frágil y vulnerable, sobre todo por ser una novedad, ahora queda más claro que lo que sigue es buscar las razones que explican por qué México tiene una democracia deficitaria.¹⁰ Con la alternancia presidencial del año 2000 se pensó, de manera equivocada, que el cambio de partido en el poder generaría cambios suficientes para terminar el proceso de transición. Ahora, varios años después, vemos un proceso político que se ha complicado. El balance entre las promesas del cambio y los cambios realizados es también deficitario; los incentivos para la cooperación entre los poderes (Ejecutivo y Legislativo) están sujetos a una lógica de cálculo meramente electoral; existe una dinámica política que muchas veces hace imposible los acuerdos, es una historia de gobiernos divididos, sin mayoría, desde 1997.

Por otra parte, llama la atención observar cómo evoluciona la dinámica entre el apoyo y el desencanto ciudadano. Una democracia funciona en parte, con base en las expectativas y el comportamiento de los votantes, las cuales pueden tener características importantes y hasta cierto punto

¹⁰En 2004, el Banco Interamericano de Desarrollo publicó un libro titulado *Democracia en déficit*, en el que reconocía que existía un déficit democrático. Un problema fundamental tiene que ver con la falta de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, con la permanencia de clientelismos, corporativismos, y sobre todo de la corrupción. Otros graves problemas se referían a la apropiación de la función estatal por intereses particulares; la exclusión socioeconómica de amplios sectores de la población; y la precariedad de las instituciones democráticas. Se constataba un creciente sentimiento de frustración por el funcionamiento de las democracias. Este estudio apuntaba que se necesitaba la democracia no sólo como régimen político sino como sistema de relaciones entre los ciudadanos. Se destacaba que un verdadero proceso democrático debía incluir representación, deliberación, consulta, transparencia, equidad, e institucionalizar la política como única manera de realizar un contrapeso al exorbitante poder económico. Hay que ir contra el caudillismo, el clientelismo y el corporativismo. Otro de los obstáculos para la democracia tenía que ver con la agudización de la pobreza, pues ésta marginaba los procesos de toma de decisiones. Se hacía ver que existía déficit de ciudadanía. También proponía traspasar las democracias huecas y mejorar la micropolítica de la vida comunitaria. La gobernabilidad de la democracia dependía de la capacidad de atender equilibradamente las aspiraciones sociales relacionadas con el crecimiento y el bienestar, con equidad e igualdad de oportunidades, con participación ciudadana. Se debía conseguir tanto un control popular de la toma de decisiones, como la igualdad de los ciudadanos en ese control.

contrarias: reaccionan a los resultados del gobierno, al desempeño de la economía, lo cual puede generar apreciaciones de corto plazo que están determinadas por el manejo de las expectativas, con lo que se producen los contingentes del voto volátil y, al mismo tiempo, se mueven a ritmos lentos y con apreciaciones de mediano plazo, lo cual produce comportamiento menos desencantados.¹¹

La democracia mexicana ha experimentado diversos déficits que la han vulnerado por múltiples razones: como la falta de nuevas reglas para institucionalizar un nuevo régimen; el sistema de partidos afectado de una fuerte partidocracia que sólo ve sus intereses de aparato; por la confusión que domina en los dos gobiernos presidenciales panistas, que no han tenido mayoría y gravitan en medio de los reacomodos que se dan entre los poderes, entre las regiones y el centro, entre los diferentes niveles de gobierno, entre el gobierno y los grupos sociales y entre el gobierno y los factores de poder; por la insatisfacción de los ciudadanos y el crecimiento del desencanto, una de cuyas expresiones ha sido un alto abstencionismo electoral. Pero también hay razones de tipo estructural que vulneran, como la resistente y dura pobreza de un país polarizado por un modelo excluyente de desarrollo.

La problemática mexicana está inmersa en el contexto latinoamericano. Para plantear el tema central de los capítulos que siguen a continuación nos basamos en el siguiente enfoque:

El Informe sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina, de 2004, del PNUD, hace un balance de un periodo de más de dos décadas y concluye que el reconocimiento del derecho al voto universal y la aplicación sostenida de las reformas estructurales de la economía no han generado ni desarrollo ni inclusión social. El promedio regional del PIB per cápita no varió de manera significativa en los últimos 20 años, los niveles de pobreza experimentaron una leve disminución en términos relativos y hubo un aumento en términos absolutos. No se redujeron los niveles de desigualdad, que siguen estando entre lo más altos del mundo. Durante los últimos 15 años la situación laboral ha empeorado en casi toda la región. El desempleo y la informalidad aumentaron significativamente y disminuyó la protección social de los trabajadores (Fleury, 2004: 6).

¹¹En el informe del Banco Mundial, publicado en junio de 2008 (Banco Mundial, 2008), México baja en todos los indicadores: rendición de cuentas, estabilidad política, eficacia gubernamental, capacidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción.

La democracia mexicana, frágil y vulnerable, tiene varias expresiones y fundamentos:

- Se enfrenta a la construcción de un sistema democrático con pocas armas institucionales para afrontar el reto; un gobierno de minoría difícilmente puede hacer cambios sin consensos, y éstos muchas veces no forman parte de las prioridades de las otras fuerzas políticas que están más interesadas en recuperar las posiciones que perdieron o en posicionarse para alcanzarlas.
- Tenemos alternancia y al mismo tiempo, gobiernos de minoría en el Congreso de la Unión, a lo cual se suma muchas veces la poca claridad, el aprendizaje y la debilidad frente a un viejo régimen que todavía sobrevive en múltiples sectores e inercias del país, como en el espacio corporativo de los sindicatos o en las clientelas de ciertas organizaciones populares, de donde surgen nuevos arreglos y alianzas. Los gobiernos panistas han establecido vínculos estrechos con las partes más viejas y corruptas del aparato sindical corporativo.
- La fragilidad democrática es resultado de un doble reto, construir una democracia, institucionalizarla y hacerla viable, en suma, consolidarla y, al mismo tiempo, responder a la crisis por la que atraviesan los sistemas democráticos en todo el planeta (crisis de representatividad, retos a la gobernabilidad, desafíos de una globalización poco regulada, y crecientes efectos de polarización social desigualdad y pobreza).
- Las primeras dos elecciones con alternancia en la Presidencia de la República han sido inversamente proporcionales; a pesar de que se llevaron a cabo con las mismas reglas formales, produjeron resultados radicalmente diferentes, en el año 2000 un proceso electoral legítimo y sin conflicto; seis años después, el regreso del conflicto y un severo cuestionamiento a la legitimidad del gobernante electo.
- México tiene varias debilidades que es necesario enfrentar, y en la jerarquía de problemas se pueden establecer al menos dos muy importantes para cualquier democracia que se respete: por una parte, la impartición de justicia y la seguridad pública que mantienen un estado de derecho débil, problemática que abarca múltiples zonas, desde la corrupción pública y privada, la inseguridad pública y jurídica, hasta el propio peso de la ley en la regulación de la vida social, económica y política; y por la otra, la pobreza, no sólo como una deuda social, sino como una zona de atraso heterogénea que

debilita cualquier proyecto de desarrollo y por supuesto, cualquier sistema democrático, a tal grado que hoy que tenemos una dualidad económica y política, muchos mexicanos viven en condiciones de pobreza, exclusión, marginalidad, y al mismo tiempo, esos sectores padecen de importantes limitaciones para el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

DEMOCRACIA Y POBREZA: ¿UNA MEZCLA IMPOSIBLE?

De las diversas problemáticas enunciadas, vamos a concentrarnos en esta última, pero desde el punto de vista de la relación entre la ciudadanía y la pobreza. De entrada, se entiende que la pobreza puede verse como incapacidad o privación para ejercer “capacidades básicas”. En los términos del economista Amartya Sen, la pobreza “puede identificarse de forma razonable como la privación de capacidades; el enfoque centra la atención en las privaciones que son intrínsecamente importantes (a diferencia de la renta baja que sólo es instrumentalmente importante)” (Sen, 2000: 114).¹²

Estas capacidades básicas y su privación, forman una dimensión indispensable para el ejercicio de la ciudadanía. La relación se puede establecer a partir del mismo término de capacidad, porque de la misma manera en que ser pobre significa no tener acceso a recursos, ser ciudadano implica tener capacidades para ejercer esa condición, o tenerlas en forma limitada. Si una persona no tiene recursos para acceder a un nivel mínimo de educación, cómo va a poder conocer de sus derechos y obligaciones, cómo exigirlos; de la misma manera se puede plantear con niveles mínimos de recursos para la salud, la alimentación o la vivienda. Desde dónde se pue-

¹²Según un Documento del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, siguiendo a Sen, la pobreza se puede entender como: “el conjunto de acciones o estados en que los individuos pueden alcanzar, y que son considerados como indispensables para elegir formas y proyectos de vida específicos. Bajo esta concepción, el estándar social se plantea a partir de lo que puede ser o hacer una persona, y los activos, el ingreso y los bienes de consumo sólo constituyen medios para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar esos insumos en capacidades específicas. Tanto el bienestar percibido, como las pautas de comportamiento, son resultado de las capacidades disponibles y de las preferencias individuales, y no establecen por sí mismos una situación de pobreza. Desde esta perspectiva, ser pobre significa que, dadas las condiciones sociales e individuales, las personas no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para alcanzar las capacidades básicas” (Comité Técnico de Medición de la Pobreza, 2002: 5).

de participar, como una forma de poner en acción ciertas capacidades, si no se tienen condiciones indispensables de seguridad, no sólo de formar parte de una comunidad en donde todos tienen derechos y responsabilidades, sino de ser una persona que puede ejercer sus capacidades.

En un ejercicio novedoso que hizo en México la Secretaría de Desarrollo Social, una encuesta sobre "Lo que dicen los pobres" dirigida a la población que vive en condiciones de pobreza, a la pregunta de "¿Qué diría usted que es ser pobre?", la respuesta fue: no tener para comer 34.64 por ciento, falta de recursos para salir adelante 34.20 por ciento, a lo que siguió con menores porcentajes no tener casa 12.24 por ciento, no tener empleo 8.06 por ciento, no tener estudios 2.79 por ciento, no tener servicios médicos 1.59 por ciento, se trata de percepciones que tienen que ver con falta de los satisfactores. Porque el bienestar se entiende en este grupo social como la posibilidad de tener satisfactores.¹³

Es importante señalar que frecuentemente se suele plantear el problema en términos de blanco o negro, si se es ciudadano o no; o si se es pobre, entonces su ciudadanía está en duda. Lo recomendable es establecer una dimensión del problema y fijar parámetros para poder medir y estratificar el universo. Estamos frente a problemas complejos, tanto la pobreza como la ciudadanía son multidimensionales, por tanto, se necesitará establecer criterios y características, así como unidades de análisis, lo cual se hará más adelante. Por lo pronto, aquí se establece la dimensión en la que vamos a considerar la temática.

El problema de la ciudadanía, pieza central en el debate sobre la democracia, se encuentra ubicado en el vértice de diversas discusiones teóricas, como el tipo de concepción de democracia –procedimental o la de participación social– sobre todo por los contenidos que puede incluir o excluir; derechos de la ciudadanía: los civiles, los políticos y los sociales. Derechos que son vitales para un ejercicio ciudadano. ¿Cómo afecta el funcionamiento y la dinámica de un sistema democrático la vigencia o carencia de cada uno de ellos?

Hay un presupuesto casi axiomático que está de nuevo en cuestión: la parte fundamental de una democracia es la construcción de ciudadanía. Por ello, ante la amenaza que sufre la ciudadanía por condiciones de pobreza, falta de capacidades, el vínculo entre ciudadanía y democracia en condiciones de pobreza se puede plantear desde diversas entradas:

- La exclusión, en donde predominan las condiciones de pobreza, la ciudadanía está prácticamente negada.
- La afectación, que es un matiz a la anterior, es decir, la pobreza debilita a la ciudadanía y la subordina a formas poco democráticas como por ejemplo, el clientelismo y el cacicazgo.
- La obligatoriedad, que afirma que la ciudadanía necesita de condiciones de igualdad en el reparto del bienestar para poder ejercerse.
- La autonomía, que se refiere a las condiciones mínimas para ejercer los derechos ciudadanos, una suerte de protección en contra de condiciones estructurales de pobreza o de situaciones políticas, de clientelismo.

Al mismo tiempo, el tema puede ser abordado desde diversas perspectivas, por lo cual es conveniente establecer algunas referencias del enfoque que adoptaremos: la ubicación de los dos paradigmas sobre la democracia, el liberalismo y el colectivismo, para entender cómo se construye de diferente manera el problema de la ciudadanía en sus diferentes niveles y los compromisos democráticos necesarios que debe asumir el Estado. Posteriormente, se tratará el problema de la ciudadanía en su dimensión institucional, para entender cómo se pueden construir los significados de una cultura política orientada por valores democráticos, para indagar diferentes perfiles de ciudadanía. Después, se hará un acercamiento al tema del capital social, el asociacionismo y las redes, para establecer las dificultades sociales para construir un proceso democrático. Después se intentará establecer el problema de la pobreza en el cruce de varias intersecciones, como un obstáculo para la construcción ciudadana, y como un objetivo de programas de política social para construir ciudadanía.

Un supuesto es que las condiciones de pobreza son un obstáculo para la construcción de ciudadanía, y una oportunidad para reproducir los viejos esquemas de clientelismo en los que el viejo régimen desarrolló una cultura política de autoritarismo y negación de derechos. Es posible que los millones de mexicanos que viven en condiciones de pobreza, sean grupos a los que la democracia representativa no los ha alcanzado, porque su condición no les permite el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Con el planteamiento del sociólogo inglés, T. H. Marshall, se ubica una de las concepciones más influyentes sobre los significados de la ciudadanía como portadora de tres dimensiones o estados de derechos civiles, políticos y sociales. La tesis marshalliana es que:

¹³Habría que consultar el número 153 de la revista *Este País* de diciembre de 2003.

El cambio social moderno ha transformado las pautas de desigualdad y los conflictos resultantes de ellas. Lo que solían ser diferencias políticas cualitativas entre los hombres se ha convertido en diferencias cuantitativas [...] El conflicto social moderno no se ocupa ya de suprimir las diferencias que tienen el carácter vinculante esencial de la ley. El principio de ciudadanía ha destruido tales diferencias (Al menos en principio). El único estatus legalmente vinculante que ha permanecido es, de hecho, el de la ciudadanía. El conflicto social moderno se centra en el ataque de las desigualdades que restringen la plena participación ciudadana por medios sociales, políticos o económicos (Dahrendorf, 1990: 61).

En nuestro país la historia ha sido diferente a la de Inglaterra en términos de la construcción de la ciudadanía: aquí hay millones de mexicanos con sus derechos civiles restringidos, el imperio de la ley no los ha podido amparar, es decir, no son sujetos de derecho en la realidad; sus derechos políticos, que son la base de una democracia representativa, tiene expresiones muy reducidas porque sus capacidades y libertades son excesivamente limitadas; y sus derechos sociales, condiciones dignas de vida, son una utopía.

Otro supuesto es que para pensar directamente en los valores democráticos, como las libertades, hay que ubicar primero el problema de la seguridad para estos grupos; porque la libertad supone la seguridad que en este sentido son los pisos mínimos para comer, educarse, curarse, tener un sitio para vivir; y además, que los costos de tener esto no signifiquen sometimiento, clientelismo o manipulaciones diversas, sino la generación de derechos sociales. Se requiere la posibilidad de una seguridad básica que permita tener cierta idea de futuro y conciencia de formar parte de una comunidad de intereses, una colectividad con la que existen puentes de identidad, como una entrada mínima a la condición ciudadana.

Entendemos de entrada a la ciudadanía como “un conjunto de titularidades”, de derechos y obligaciones.

La ciudadanía es un rol social real. Procede de titularidades. Por supuesto que las titularidades son derechos, tales como el derecho de acordar un contrato libremente, o el derecho a votar o el derecho a cobrar una pensión de vejez [...] Una obligación obvia del ciudadano es cumplir la ley (Dahrendorf, 1990: 56-57).

Pero qué valor puede tener el derecho a votar, cuando no se tiene ni para comer, curarse o tener un mínimo de alfabetización. En este sentido,

la ciudadanía no sólo es un derecho que viene con el nacimiento, sino una conquista, una lucha que se tiene que dar para reducir las condiciones que impiden tener esa condición.

Cuando se pasa del plano individual –de las capacidades ciudadanas para responder a los retos que se le presentan a la ciudadanía en una democracia, participación en la vida pública, elección de sus autoridades, evaluación y voto de los gobiernos– a un nivel social, que se refiere a las condiciones que necesita una democracia para ser viable, para funcionar y no fracturarse frente a conflictos y amenazas, se puede establecer una relación entre el ingreso *per capita* y las posibilidades de sobrevivencia de un sistema democrático. Quizá la referencia sirva sólo para enmarcar máximos y mínimos. En este sentido, Adam Przeworski estableció que entre 1950 y 1999 sus datos le dieron el siguiente resultado: por debajo de un ingreso de 1,000 dólares, la posibilidad de fractura era de 1/12, así entre 1,000 y 3,000 dólares el riesgo bajaba a 1/28 y por encima de este ingreso era 1/61. Incluso en una democracia que tiene un ingreso *per capita* por encima de los 6,000 dólares no hay quiebra (Przeworski, 2005: 3-4).

En el informe de 2007 de Latinobarómetro hay una descripción que puede ser complementaria con la clasificación sobre la fortaleza y debilidad de las democracias en relación con el ingreso de las personas. En este informe se indica que América Latina tiene democracias imperfectamente consolidadas, las que no se consolidan, pero no se derrumban.

En el informe sobre *La democracia en América Latina* (2004) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se establece un enfoque de derechos para mirar el desarrollo democrático de la región. De manera complementaria al concepto de pobreza como ausencia de capacidades, las Naciones Unidas establecen una serie de indicadores sobre los retos que enfrentan los derechos sociales: pobreza, indigencia, desempleo, salario mínimo, acceso a servicios, gasto público en salud, matrícula educativa por niveles y promedio de escolarización. Con este conjunto de indicadores establecen los desafíos de las democracias que se enfrentan a lo que llaman el “triángulo latinoamericano” que nos sirve para enmarcar el problema: el primer vértice es el de la difusión de la democracia electoral, prácticamente en toda la región existe gobiernos elegidos en las urnas; en el segundo vértice se encuentra la pobreza, que según cifras de la CEPAL de 2003 existían 225 millones de pobres, y si se actualizan, tenemos que

en 2006 había 194 millones de pobres, de los cuales 71 eran indigentes o en situación de pobreza extrema;¹⁴ y el tercer vértice es la desigualdad, como lo veremos más adelante, los países de América Latina son los más desiguales del mundo.¹⁵

Con esta perspectiva se pueden tener diversas interpretaciones sobre las consecuencias que se pueden desprender, por ejemplo, lo que más se suele medir es el apoyo y el grado de satisfacción con el sistema democrático. Si se compara a países con democracias recientes y a países con una vasta historia democrática, el factor que cambia es el bajo grado de satisfacción con la democracia en los países subdesarrollados respecto a los países ricos. Lo que suele ser más polémico es el establecimiento de factores causales entre el desarrollo democrático y el desarrollo económico, o qué se encuentra primero y qué viene después, o si hay relaciones de implicación recíprocas. Seguiremos con el tema, por lo pronto, podemos establecer que las condiciones de pobreza afectan el desarrollo democrático de múltiples formas, desde la insatisfacción ciudadana, la fragilidad en el ejercicio de los derechos ciudadanos, el nivel de calidad y exigibilidad de derechos de una democracia.

En una formulación interesante se establece que en

América Latina la desigualdad no es la consecuencia sino la causa de las imperfecciones democráticas [...] No es lo mismo el capitalismo regulado por una camarilla de compinches (*crony capitalism*) que el capitalismo institucionalizado en la economía de mercado (Bodemer, Prats y Whitehead, 2004: xxvii).

También se le ha llamado el “capitalismo de compadres”, en donde el tráfico de influencias, la baja regulación y el debilitamiento del estado de derecho han generado situaciones de mucha precariedad en las relaciones sociales. Por eso, nos interesa apuntar que la debilidad democrática, la pobreza y la desigualdad, forman un triángulo que tiene consecuencias graves en el desarrollo del sistema político de nuestros países, en donde México es un caso típico, como lo veremos más adelante.

Porque no es lo mismo

¹⁴Consultar el documento de la CEPAL, “Avances en la reducción de la pobreza y desafíos de cohesión social”, 2007.

¹⁵Consultar el informe del PNUD acerca de la democracia en América Latina (PNUD, 2004).

las instituciones democráticas cuando operan en una organización social que garantiza derechos civiles, políticos y sociales efectivos a la ciudadanía –y ésta, desde su libertad, interviene directamente en política–, que cuando operan en un contexto de desamparo, de temor, de sumisión, en definitiva, de falta de autonomía personal y familiar. Esta penosa condición económica y social es la que engendra la informalidad de los caudillismos, clientelismos, mercantilismos, prebendas, patrimonialismo; exacerbada los corporativismos; y genera polarización política extrema, inestabilidad y corrupción (Bodemer, Prats y Whitehead, 2004: xxvii).

Las condiciones de pobreza y desigualdad afectan de manera directa la axiología democrática, el tipo participación, la capacidad de exigir cuentas al gobierno, los valores como la tolerancia. En diversas encuestas se ha podido medir el fenómeno, y los resultados indican que a medida que crece el ingreso y la escolaridad, la ciudadanía está más cerca, como tendencia, de valores democráticos y del interés por la vida política y la participación. La base de un salario digno y una educación es –como dijeron los clásicos– indispensable para el ejercicio ciudadano.

CIUDADANOS ENTRE LAS LIBERTADES Y EL IGUALITARISMO

Una vez que se alcanzó el sufragio universal en las democracias, lo cual sucedió en México con el reconocimiento del voto a la mujer en 1953, se empezó a mirar hacia los problemas de la calidad democrática, la densidad, la consolidación y por supuesto, sus amenazas y retos más importantes, como las promesas incumplidas de la democracia, como dijo Bobbio. No hay que perder de vista que en México las batallas por un sufragio efectivo se volvieron más intensas en las últimas dos décadas del siglo pasado, y fue mediante la vía electoral que el país parecía entrar en un sistema democrático.

La conquista del sufragio universal es un problema de inclusión y de exclusión. Si antes la inclusión requería un conjunto de requisitos para ser ciudadano: propiedad, ingresos, impuestos, ahora que el sufragio es universal, la inclusión se transforma en cualidades y capacidades para poder ejercerla, entre las cuales se encuentra de manera central la ciudadanía.

Dentro de los problemas más importantes se encuentran las amenazas que debilitan a la democracia y por lo tanto a la ciudadanía, como la polarización social y la incapacidad para resolver los problemas más sentidos por la ciudadanía, los cuales tienen que ver con la otra cara de los

derechos, es decir, derechos civiles, que significan la protección que da el estado de derecho, la impartición de justicia eficaz; los derechos políticos que señalan las libertades necesarias para ejercer la ciudadanía: opinión, inclusión, participación; y los derechos sociales, como los requerimientos mínimos para una vida digna, como el empleo y un salario que permitan cubrir las necesidades, todo lo cual debe darse en un contexto de libertad política, sin los precios que impone el autoritarismo, como las clientelas y el corporativismo estatal.

Hay planteamientos que resaltan que la democracia necesita condiciones económicas equilibradas en la distribución de los recursos que generen las sociedades con menores disparidades y franjas de pobreza relativamente pequeñas. Por ejemplo, la política de bienestar que puso en práctica la socialdemocracia europea, conocida como “estado de bienestar”, logró un desarrollo democrático más consistente y con mayor fortaleza para hacer frente a sus retos y amenazas. Sin embargo, al mismo tiempo, un mayor desarrollo de la democracia no significa necesariamente un vector para consolidar este sistema sino una mayor riqueza es lo que ha propiciado democracias más consolidadas (Bobbio, 1986). Este planteamiento también establece que a mayor ingreso *per capita* las democracias tienen mayor posibilidad de lograr estabilidad.

En muchas ocasiones se establecen una serie de condiciones para la democracia o para que a un sistema político se pueda considerar como parte de ese universo. Son frecuentes las argumentaciones, como si fueran un encadenamiento, que sostienen que sin ciudadanía no hay democracia; que una ciudadanía sin acceso a la educación es prácticamente imposible; que una ciudadanía no sólo está constituida por deberes y derechos, sino también por las condiciones de civilidad que integran su núcleo duro, el cual está conformado por valores como los siguientes:

- Lealtad como adscripción emocional hacia aquello que conforma la estructura de instituciones políticas y hacia los valores que la legitiman.
- Responsabilidad como propensión a emprender acciones positivas y cumplir con lo prescrito en las normas acordadas.
- Integridad como capacidad para combatir el egoísmo y la deshonestidad.
- Tolerancia como la disposición a permitir que unos sostengan y expresen visiones y emprendan acciones que otros desapruueban. Como capacidad crítica o capacidad de juicio práctico para evaluar las situaciones que se presentan en el espacio público. Como el con-

vencimiento de que nadie puede ser menospreciado en sus derechos debido a su sexo, opiniones políticas, creencias religiosas u origen económico (Meyenberg, 1999: 11-12).

En general, este núcleo duro suele estar negado o por lo menos tiene un complicado acceso para grupos y personas que se encuentran en condiciones de supervivencia y de pobreza extrema. Pero complementariamente a la cuestión de valor (tolerancia, responsabilidad, lealtad) se puede entender a la ciudadanía como

un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional (PNUD, 2004: 57).

En la literatura sobre el tema hay dos referencias clásicas, una es la de un orden liberal, en donde el derecho tiene calidad moral para defender las libertades, proteger a los ciudadanos frente al poder público, y a su vez éstos tienen derechos individuales, que son el eje básico de las democracias modernas. Se trata de una tradición preocupada por establecer límites a la intervención del Estado porque afecta la libertad de los individuos y el ciudadano es una persona, un elector racional que toma sus decisiones en función de lo que más le conviene y como resultado de un cálculo. Aquí encontramos desde los planteamientos emblemáticos de Schumpeter, hasta el *rational choice*.

Los teóricos liberales ven el respeto de los derechos individuales y el principio de la neutralidad política como la norma para la legitimidad en las democracias constitucionales. La premisa central del liberalismo orientado a los derechos es que los individuos como tales tienen derechos morales que funcionan como limitaciones sobre el gobierno y sobre otros –limitaciones que están bajo el control del que tiene los derechos (Cohen y Arato, 2000: 28).

El otro orden es el comunitario, en el que el derecho proviene de una convención social, y el sustento democrático se ubica en una práctica comunitaria que impregna a las instituciones; la dinámica para la toma de decisiones son los acuerdos de la comunidad. El icono de este paradigma es la igualdad, a diferencia del otro que tiene a la libertad como bandera.

El sentido de la vida ciudadana proviene de la comunidad y el Estado tiene compromisos sustantivos para establecer condiciones de bienestar sobre la base de una función redistributiva.¹⁶

Para aquellos comunitaristas que se ven a sí mismos como demócratas, el concepto de libertad tiene que ver no con la idea de los derechos morales, sino con la forma específica en que los agentes llegan a decidir lo que quieren y lo que deben hacer. En conjunto, las críticas empírica y normativa de la tesis de los derechos implican que la libertad debe tener su punto de origen no en el individuo aislado sino en la sociedad que es el medio de la individualización: las estructuras, instituciones y prácticas de la sociedad como un todo. La virtud cívica en vez de la libertad negativa, el bien público a diferencia del derecho y la participación democrática a diferencia de los derechos individuales implican una práctica comunal de la ciudadanía [...] una sociedad en la que proliferan las exigencias de derechos individuales no puede ser una comunidad solidaria, sino que debe ser enajenada, anómica, privatizada, competitiva y carente de sustancia moral (Cohen y Arato, 2000: 29).

Estamos de nuevo entre dos concepciones sobre democracia, la del liberalismo y los mecanismos procedimentales para la representación y la del comunitarismo y la participación.¹⁷ Durante mucho tiempo estas dos concepciones han reñido y se han contrapuesto, sin embargo, es a partir de los estudios sobre la innovación que representó el presupuesto participativo (PP) en Porto Alegre, Brasil, en donde se pudo entender que cualquier ejercicio de democracia participativa genera sus propios mecanismos de representación. Podemos completar la tesis, en la democracia representativa, una de las partes en donde se ha expresado de mejor manera una crisis, ha sido en la incapacidad para generar instrumentos de participación ciudadana más allá del propio voto, que puedan equilibrar el balance entre representantes

¹⁶Como una concepción que retoma la noción liberal de autodeterminación y las redes comunitarias, se encuentran las aportaciones de la ciudadanía republicana. Una discusión que ubica el tema de forma amplia es el trabajo de Emma Jones y John Gaventa (Jones y Gaventa, 2002).

¹⁷De acuerdo con Adam Przeworski la estructura de las instituciones representativas ha sido la misma en todas partes: los gobernantes son electos mediante procesos electorales; "mientras que los ciudadanos son libres para discutir, criticar y demandar en cualquier circunstancia, no están capacitados para ordenar qué hacer al gobierno; el gobierno se encuentra dividido en órganos separados que pueden controlarse recíprocamente, y están limitados en cuanto a lo que pueden hacer, por la Constitución; los gobiernos están sometidos a elecciones periódicas" (Przeworski, 1998: 137).

y representados.¹⁸ Hay que enfatizar que uno de los principales objetivos de estas formas como la del presupuesto participativo es el logro de una justicia redistributiva de los recursos, no se trata de un fin en sí mismo.

La otra veta que se desprende de esta bifurcación es la que entiende que las libertades y el igualitarismo no necesariamente están reñidas, y que ambas necesitan que el Estado las garantice plenamente. La transformación que ha tenido el Estado a partir de los ajustes macroeconómicos llamados neoliberales o del consenso de Washington, han dejado un recorte en las responsabilidades sociales, proceso que ha ido a la par del surgimiento de sociedades más fragmentadas, lo cual se ha expresado en políticas públicas que han mercantilizado los servicios y la ganancia ha aparecido en amplias zonas que se han privatizado, desde servicios urbanos hasta las ofertas de salud; se han focalizado las políticas sociales orientadas a tratar de equilibrar la precarización de las condiciones de pobreza en la que viven amplias capas de la población, lo que ha reactivado los mecanismos de manipulación clientelar y la compraventa de votos.

Así que tanto por la parte liberal que implica la defensa de las libertades ciudadanas, como por la parte comunitaria, que lleva a una protección de un piso mínimo de bienestar, las condiciones de desigualdad y pobreza, los programas de emergencia social focalizados y las vinculaciones políticas que se desprenden de estas tendencias, nos han llevado a un ejercicio de ciudadanía con muchas restricciones.

La conceptualización de derechos y los acentos sobre el tipo de ciudadanía no sólo sirven como referencias teóricas, sino que están en las entrañas de los proyectos políticos de país, en las agendas públicas de donde surgen ofertas y proyectos. Por ejemplo en el año 2006 en México se presentaron dos proyectos para elegir en las urnas, y como en otros países, las propuestas se identificaron con la izquierda y la derecha. En la izquierda hay una sensibilidad por los temas de la desigualdad y el combate a la pobreza, un Estado más solidario que pueda intervenir más para generar equilibrios sociales y hacerse cargo de los grupos más vulnerables. En este sentido, se puede observar que la concepción de ciudadanía y democracia está más orientada hacia el comunitarismo. En cambio, en el lado de la derecha las preocupaciones se dan hacia el desarrollo individual, la profundización de la economía de mercado en términos de eficiencia y productividad, por eso requiere un Estado más eficiente para acompañar estos objetivos. En tér-

¹⁸Un excelente trabajo para el análisis del presupuesto participativo está a cargo de Boaventura de Sousa Santos en un libro coordinado por él mismo (Santos, 2004).

minos de proyectos de país, la elección mexicana del 2006 se dio entre un proyecto de corte competitivo, frente a otro de perfil distributivo.

LA DEMOCRACIA Y EL BIENESTAR

Uno de los núcleos más polémicos de las concepciones sobre la democracia tiene que ver con una jerarquía de, por lo menos, dos problemas importantes: ¿qué es primero, el desarrollo económico y luego la civilidad democrática o viceversa?, ¿cuál dimensión de la democracia que hay que priorizar, la política y luego el resto, la democracia social o la económica, o no tiene importancia la base fundacional?

La primera cuestión es un debate que se remonta a la posguerra, cuando las teorías de la modernización marcaron un paradigma, sobre todo para los países en desarrollo, los que no tuvieron un proceso fundador. Este paradigma tenía varios pasos:

1. Modernización de la sociedad (crecimiento económico con incorporación al mercado mundial; urbanización; desarrollo de la educación y de los medios masivos de comunicación; movilidad geográfica; etcétera);
2. Difusión de valores modernos (universalismo; logro; orientación hacia el futuro; confianza social; etcétera) y,
3. Instalación de un régimen político de democracia representativa (Nun, 1994: 38).

En este planteamiento la modernización y el bienestar eran una condición de un proceso democrático que llegaría a coronar el esfuerzo y a fijar las reglas del juego. A esa visión –de finales de los años cincuenta y principio de los sesenta del siglo xx–, se ha contrapuesto una realidad que contradice la partitura. Lo que tenemos en América Latina es un proceso en el cual el desarrollo económico ha marcado fuertes desigualdades, a tal grado que se han llegado a crear sociedades polarizadas en las que hay franjas mayoritarias de excluidos y marginados y grupos integrados, incluidos en un bienestar que sólo alcanza para una parte de esas sociedades nacionales.

Por otra parte, durante varias décadas se ha dado un deterioro político en el que una buena parte de las democracias de América Latina se rompen por la imposición de dictaduras militares, un proceso que se inició de manera sistemática en la década de los años sesenta y duró hasta los años ochenta. En América Central el proceso llevó a la genera-

ción de varios movimientos revolucionarios y cruentas guerras civiles. Con excepción de Costa Rica que se mantuvo dentro del paradigma de democracia y bienestar, Cuba que hizo la única revolución duradera, y México que no ha sido gobernado por una dictadura militar, sino por un sistema autoritario de partido hegemónico. Prácticamente en ninguna parte de América Latina se cumple de manera cabal el paradigma de la modernización, porque las sociedades no dejaron de estar fragmentadas entre un segmento integrado y otro completamente fuera de todos los carriles modernizadores.¹⁹ Así que la modernización ha marchado por un lado y democratización por otro.

En diversos estudios comparativos hay divergencias que resultan interesantes, mientras que unos destacan la tesis de que el desarrollo para la construcción democrática sí es importante, otros apuntan la posición contraria. De la misma manera, sobre los impactos que tiene un tipo de régimen sobre el desarrollo económico, tampoco hay una tesis contundente que cierre el debate, unos estudios encuentran que la democracia es más eficiente para propiciar el crecimiento económico, sobre todo por la capacidad de estabilizar una situación de crisis. Por otra parte, otras investigaciones apuntan hacia la tesis contraria, que las dictaduras son mejores para generar crecimiento, sobre todo porque pueden hacer cambios de política sin tener que construir grandes consensos activos. Se hacen algunos matices cuando se incorporan otras variables, como la eficiencia del régimen político frente a situaciones de crisis. Una tesis interesante es la Przeworski y Limongi que apunta en un sentido diferente: “el desarrollo es irrelevante para el establecimiento de una democracia, pero la tasa de crecimiento es crucial para la supervivencia de los regímenes”.²⁰ La segunda interrogante que planteamos sobre la jerarquía en las dimensiones o tipos de la democracia también es una problemática compleja. Para empezar hay una añeja discusión entre los dos tipos de democracia, lo que se puede catalogar como “gobierno de los políticos” versus el “gobierno del pueblo”.

¹⁹Una formulación del paradigma de la modernización se puede encontrar en Gino Germani (Germani, 1971).

²⁰Todas las referencias se encuentran en el trabajo de José María Maravall (Maravall, 1995). Este autor hace una síntesis muy completa sobre las relaciones entre tipo de régimen y desarrollo económico; incluso al final del texto se pueden ver una serie de anexos en donde se hace una agregado de las tesis principales de decenas de estudios comparativos sobre este tema, y la conclusión es que se trata de una problemática muy compleja que no se puede cubrir mediante afirmaciones simples, sino que depende de las variables en cuestión, de los países de la muestra, de los períodos que abarquen y de contextos específicos como los de una crisis económica, una recesión, algún tipo de política económica, entre otros.

En esta construcción que ejemplifica una antinomia se puede establecer de manera sencilla, y no simple, el fondo que se expresa en uno de los ejes de los debates más relevantes sobre la democracia contemporánea.²¹

Algunas de las preguntas que construyen la problemática se han hecho inteligibles a través de preguntas como las siguientes, sobre las cuales mucha tinta se ha escrito durante décadas para intentar una respuesta, pero el debate sigue vigente:

- ¿qué tanto gobierno y qué tanta participación de la ciudadanía?
- ¿cómo se gobierna, de cara a la sociedad o sólo hacia los grupos que tienen poder?
- ¿qué tan representativa tiene que ser la democracia y/o qué tan participativa?
- ¿qué defender en primer lugar, las libertades o las condiciones de igualdad?
- ¿cuál es el origen democrático, los valores individuales, o los valores comunitarios?

En la versión de la democracia representativa, Joseph Schumpeter, un economista austriaco publicó en 1942 su obra *Capitalismo, socialismo y democracia*, en la que plantea una idea central que después sería desarrollada por los llamados teóricos del pluralismo:

La democracia significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarle. Pero como el pueblo puede decidir esto también por medios no democráticos en absoluto, hemos tenido que estrechar nuestra definición añadiendo otro criterio identificador del método democrático, a saber: la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje por el voto del electorado. Ahora puede expresarse un aspecto de este criterio diciendo que la democracia es el gobierno del político (Schumpeter, 1998: 222).

La democracia electoral es el factor democrático del planteamiento, pero la idea seminal, que hasta la fecha sigue debatiéndose es que la democracia significa en esta visión tres cuestiones clave: que la gran mayoría de los ciudadanos están distantes de poder evaluar las acciones del gobierno y no pueden por tanto constituirse en interlocutores válidos; que sólo unos cuantos ciudadanos tienen posibilidades reales de competir por el poder;

²¹José Nun hace una indagación sobre este tema en uno de sus libros (Nun, 2002).

y que la competencia política en las sociedades actuales está organizada por partidos que tienen estructuras oligárquicas (De Gabriel, 1998: 204). En esta versión democrática hay competencia, partidos y votaciones, pero sobre todo hay una definición polémica de lo que es la representación y ahí se encuentra el problema más importante:

- ¿cómo se establece el vínculo entre representantes y representados?
- ¿qué calidad tiene el vínculo?
- ¿qué compromisos se adquieren?
- ¿qué hace el gobernante en nombre de los que representa?
- ¿qué autonomía tienen los gobernantes de los gobernados para tomar decisiones?
- ¿pueden los gobernados controlar las decisiones de sus representantes?

Este conjunto de problemas ubica el perfil de los vínculos en la democracia representativa. Otro conjunto de problemas tiene que ver con los contenidos y compromisos que asume la democracia. ¿Tiene que haber compromisos vinculantes o simplemente hablamos de métodos, reglas y procedimientos electivos? La pregunta apunta a la relación entre sistema económico y tipo de régimen.

El hecho es que, en los tiempos modernos, no hubo regímenes políticos democráticos antes del establecimiento del capitalismo; y que hoy existen democracias consolidadas en todos los países capitalistas avanzados. Dicho de otra manera, puede haber capitalismo sin democracia pero, hasta ahora, no ha habido democracia sin capitalismo [...] no son, por definición sistemas complementarios: el primero se sustenta en el derecho de propiedad y parte de una situación de desigualdad para reproducirla a escala ampliada; la segunda, en cambio, da prioridad a los derechos de ciudadanía para todos y reconoce a la libertad y a la igualdad como sus dos pies angulares (Nun, 2002: 63).

Esta grave tensión ha implicado diversas soluciones de compromiso, de las cuales se puede destacar como la más exitosa y eficiente el keynesianismo.²² Estas tensiones nos llevan a plantear la tesis de Sartori, para

²²Las teorías del economista inglés John M. Keynes llevaron a explicaciones sobre las crisis cíclicas del sistema económico capitalista, las cuales se originaban en una crisis de la demanda, la caída del consumo que provocaba una baja en la actividad económica y en

terminar con la respuesta a las preguntas que hicimos al inicio de esta parte, la cual afirma la primacía de la democracia política, como base para construir otros espacios:

la democracia política es la condición necesaria, el instrumento requisito, para cualquier democracia o fin democrático que podamos desear. Si el sistema maestro, el sistema político global, no es democrático, entonces la democracia social tiene poco valor (Sartori, 1988: 31-32).

Los dos paradigmas de la democracia representativa y participativa tienen factores comunes y énfasis diferentes.²³ Para ninguno de los dos queda en cuestión que en las sociedades actuales la democracia representativa es indispensable, al igual que las libertades individuales; al mismo tiempo, para ambos también resulta evidente que hay cada vez mayores motivos de preocupación por las evidencias de que la simple representación deja fuera una gran cantidad de problemas y necesidades por lo que la ciudadanía se encuentra cada vez más escéptica y alejada de las formas tradicionales de participación como el voto, y está probando otras formas más acordes al paradigma participativo.

Robert Dahl hace una enumeración muy completa del modelo de la democracia liberal y representativa. Establece los requisitos que necesita tener una democracia en gran escala: 1. Cargos públicos electos; el control de las decisiones gubernamentales está investido por cargos públicos electos, como el principio base de la representación. 2. Las elecciones son libres, imparciales y frecuentes. 3. Existe amplia libertad de expresión, sin que exista coerción o censura. 4. Hay acceso a fuentes alternativas de información, lo cual implica pluralidad y no control de la información. 5. Existe autonomía de las asociaciones, es un derecho construir organizaciones independientes. 6. La ciudadanía es inclusiva, lo cual quiere decir que a nadie se le pueden negar sus derechos al sufragio, a ser votado, tener libertad de expresión, y libertad de movimiento; derechos indispensables para que funcione una democracia (Dahl, 1999: 100-101).

consecuencia de los beneficios de las empresas y de las inversiones. Para superar esta crisis, según Keynes, era necesario la intervención del Estado en la economía, sobre todo mediante el gasto público, la inversión en obras públicas, así como los subsidios a las familias y a las empresas; este dinero público reactivaría la economía y la inversión productiva.

²³Conviene tener en cuenta que estos paradigmas no son tan excluyentes y que es factible participar impulsando a los representantes. En un documento, del Instituto Internacional IDEA sobre los principios y valores de la democracia, se indica que hay dos principios básicos de una democracia, el control popular sobre la toma de decisiones públicas y la igualdad entre los ciudadanos en el ejercicio de dicho control (Instituto Internacional IDEA, 2004: 4).

El modelo de una democracia participativa tiene como principio base que los derechos ciudadanos incorporan compromisos vinculantes al auto-desarrollo; la formación de una sociedad participativa que esté involucrada de manera activa con el gobierno y las decisiones; que la participación sea directa, sobre todo en la regulación de las instituciones claves, desde el lugar de trabajo y la comunidad; que los partidos respondan directamente ante sus afiliados; también se contempla la participación en la misma estructura del Congreso o del Parlamento; compromisos con una mejor distribución de la riqueza; reducción o erradicación de poderes burocráticos que no sean responsables ante la ciudadanía; un sistema de información abierto y eficiente para garantizar decisiones informadas; condiciones de equidad familiar para que las mujeres puedan participar al igual que los hombres (Held, 1992: 315-316).

Las diferencias más significativas en los modelos son el carácter de la relación entre gobernados y gobernantes, los compromisos vinculantes y el perfil de la ciudadanía. Se trata de una mayor o menor responsabilidad del gobernante frente a la ciudadanía, con estilos de gobierno más o menos transparentes y con espacios de participación real o formal de los ciudadanos en las decisiones del gobierno. Al mismo tiempo, también se trata del viejo problema de la democracia como sistema sólo de reglas para designar y elegir, o también como un compromiso que asuma el bienestar y marque políticas para ese fin. El otro rasgo de diferencia tiene que ver con la amplitud o estrechez del ejercicio ciudadano, lo cual se puede reducir al simple voto en cada elección o estar incorporado a las estructuras de control, supervisión e información para el contrapeso del gobierno; o se puede entender como derechos individuales o derechos colectivos.

Quizá estemos en un momento histórico en el que los dos modelos que describimos antes se encuentren atravesados por una situación complicada, es decir, la nueva era de la globalización que ha venido a cambiar muchos de los referentes con los que se hacía y se calculaba la política, tanto la representativa, como la de una vida más participativa. La democracia representativa está en crisis y las formas de participación también han entrado en una nueva fase de reorganización, como veremos a continuación. De cualquier modo, no se puede seguir pensando en que los viejos conceptos nos van a permitir encontrar respuestas, cuando pueden ser, como dice Ulrich Beck, "conceptos zombies", es decir, que han muerto, pero que siguen rigiendo nuestro pensamiento y acción (Beck, 2004).

Si las concepciones sobre democracia han replantado el debate y han ampliado la agenda hacia temas como la calidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la incidencia de la sociedad. Lo que lleva a considerar la democracia como una "gramática de organización de la sociedad y de la relación entre el Estado y la sociedad" (Santos y Avritzer, 2004: 45). En este sentido, el debate entre lo participativo y lo representativo ha tenido avances interesantes, por diversas razones, desde la crisis de los partidos, el abandono de la militancia, el crecimiento de las organizaciones sociales y la búsqueda de innovaciones a la participación ciudadana. Como señalamos antes con el presupuesto participativo, se ha comprobado que existen vinculaciones y no oposiciones.

Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer han emprendido una agenda de investigación sobre las formas de democracia participativa para ampliar lo que han llamado el "canon democrático". Estos dos autores buscaron experiencias de democracia participativa en diversas partes del mundo y encontraron que las combinaciones entre las dos formas, representación y participación, pueden ser al menos de dos tipos: de coexistencia y de complementariedad. La primera es en la que la concepción hegemónica de la representación tolera ciertas formas de participación, casi siempre ubicadas en espacios locales, en cambio en la segunda, existe un "reconocimiento por el gobierno de que el proceduralismo participativo, las formas públicas de monitoreo y los procedimientos de deliberación pública (como el presupuesto participativo) pueden sustituir parte del proceso de representación y deliberación" (Santos y Avritzer, 2004: 69).

En México tenemos dificultades para el ejercicio de la democracia participativa. Por ejemplo, a nivel nacional todavía no existen los instrumentos de la democracia directa como plebiscito, referéndum, iniciativa popular; sin embargo, paradójicamente en varios gobiernos estatales ya se han aprobado estas figuras, a pesar de que hasta la fecha en la mayoría de los casos no se han puesto en práctica. En general, a los que menos les interesa propiciar alguna forma de participación fuera de los esquemas tradicionales es a los mismos partidos políticos, que se han convertido en los monopolizadores de la participación, con algunas zonas en donde se tolera la participación. Para darnos una idea del nivel en el que se encuentra esta dimensión recurrimos a un estudio de 2003, La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP, 2003).

- La ciudadanía considera que debería participar en los problemas que trata de resolver el gobierno en un nivel elevado, 71.44 por ciento.
- Sin embargo, la participación que se relaciona con la política es percibida como algo muy complicado o simplemente complicado, visión de 65 por ciento de la población.
- En este sentido la opinión sobre qué tanto influyen los ciudadanos en las decisiones del gobierno está completamente dividida, 40.37 por ciento considera que mucho, 43.08 por ciento que poco y para 13.30 por ciento nada.
- Si llevamos la idea de participación a las posibilidades de organización, 47.10 por ciento considera que es difícil organizarse con otros ciudadanos para trabajar en una causa común, por ello se entiende que a la pregunta de si participó para discutir algún tema político, prácticamente nueve de cada 10 personas señalaron que no.

Sin duda, la participación es un deseo, pero los mecanismos institucionales no están diseñados para una participación efectiva, más allá del voto, tal vez por ello se pueda explicar la visión ciudadana sobre la complicación de intervenir en la vida pública.

EL MALESTAR DEMOCRÁTICO²⁴

Los cambios a los que se enfrenta el sistema democrático en este momento histórico son de tal magnitud que provocan una transformación radical de los modos de vida y de la convivencia social. El fenómeno de la globalización ha generado un cambio brutal de perspectiva en las democracias; se han abierto múltiples zonas de malestar. Lo que anima uno de los estudios más amplios del nuevo perfil de "la sociedad de la información" es un conjunto amplio de fenómenos que tienen lugar al final del siglo xx y al inicio del siglo xxi:

Una revolución tecnológica, centrada en torno a las tecnologías de la información, está modificando la base material de la sociedad a ritmo acelerado. Las economías de todo el mundo se han hecho interdependientes a escala global, introduciendo una nueva forma de relación entre economía, Estado y sociedad en un sistema de geometría variable [...] El mismo capitalismo ha sufrido un proceso de reestructuración profunda, caracterizado por

²⁴El Informe sobre la democracia publicado por el PNUD en 2004 insistió en la existencia del malestar con la democracia debido a la creciente frustración debido a la falta de oportunidades, por los altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión social (PNUD, 2004).

una mayor flexibilidad en la gestión; la descentralización e interconexión de las empresas, tanto interna como en su relación con otras; un aumento de poder considerable del capital frente al trabajo, con el declive concomitante del movimiento sindical; una individualización y diversificación crecientes en las relaciones de trabajo; la incorporación masiva de la mujer al trabajo retribuido, por lo general en condiciones discriminatorias; la intervención del estado para regular los mercados de forma selectiva y dismantelar el estado de bienestar [...] Debido a todas estas tendencias, también ha habido una acentuación del desarrollo desigual [...] y la consolidación de agujeros negros de miseria humana en la economía global, ya sea en Burkina Faso, South Bronx, Kamagasaki, Chiapas o La Courneuve (Castells, 1999: 27-28).

Todos estos fenómenos tienen lugar en México y generan dinámicas que debilitan la incipiente democracia mexicana.

En los planteamientos de Ulrich Beck hay un esfuerzo por ubicar el problema actual de la democracia en términos de lo que ha llamado la primera y la segunda modernidad. Mientras que la primera está basada en las sociedades de Estados-nación, en la que las relaciones y redes se entienden dentro de un ámbito territorial, y las pautas colectivas de la vida como progreso, empleo pleno, identidad, formaban el espacio de referencia y del cálculo de los ciudadanos. Ahora, esas condiciones han sido afectadas por cinco procesos interrelacionados, dice Beck: la globalización, la individualización, la revolución de los géneros, el subempleo y los riesgos globales (crisis ecológicas, colapso de mercados financieros).

Mientras que en la primera modernidad las libertades ciudadanas estaban soportadas y filtradas por cuestiones de género y de etnicidad; en la segunda modernidad, en la cual se asume la democracia política (el Estado democrático) y la democracia social (el Estado de bienestar), hay una democratización cultural que está transformando a las familias, las relaciones de género y la sexualidad (Beck, 2002: 2-3).²⁵

En contra del argumento de que estas hipótesis se construyen desde las democracias desarrolladas y tienen fuertes problemas para entender las realidades del subdesarrollo, argumentamos que México no es un mundo aparte, sino que al mismo tiempo que se viven estos procesos, se arrastra con las cargas y las deudas no pagadas, por lo que tenemos que asumir un

²⁵Para Beck la modernidad no sólo "es el capitalismo (Marx), la racionalización (Weber), la diferenciación funcional (Parsons, Luhmann) sino también la dinámica de la libertad política, la ciudadanía y la sociedad civil" (Beck, 2002: 45).

doble desafío: la crisis de la democracia y al mismo tiempo, la crisis que implica construir una democracia y una ciudadanía.

El problema se torna más complejo cuando observamos que no se trata de un desarrollo lineal y que lo más probable es que para llegar a una democracia consolidada y una ciudadanía plena, se tendrán que enfrentar los dos problemas: la crisis de la democracia como sistema debilitado por las amenazas de la globalización y de manera simultánea, la construcción de una democracia con reglas e instituciones que respondan a un modelo sustentable. Para lo cual no hay líneas simples de evolución ni atajos para acortar la ruta.

En suma, las condiciones de la globalización están minando las formas tradicionales de la democracia y la ciudadanía y como afirma Alain Touraine:

¿Cómo podría hablarse aún de ciudadanía y democracia representativa cuando los representantes electos miran hacia el mercado mundial y los electores hacia su vida privada? El espacio intermedio ya no está ocupado más que por llamamientos cada vez más conservadores a valores e instituciones que son desbordados por nuestras prácticas (Touraine, 1996: 43).

La crisis de la democracia se debate en el centro de tres tensiones que impregnan a la sociedad civil: la globalización y las identidades locales; las polémicas sobre el desarrollo y el papel del Estado entre el bienestar y el neoliberalismo; y la construcción de una ciudadanía entre la representación liberal y los compromisos comunitarios.²⁶

La democracia como sistema político atraviesa por un momento complicado que la mantiene en una situación de crisis. Diversas amenazas han agudizado sus puntos débiles en el mundo desarrollado, que tiene al menos dos siglos de experiencia y un largo proceso de consolidación. Problemas que se magnifican con la globalización, como la presencia de poderes que están fuera del consenso político de las instituciones, los poderes fácticos que van desde el crimen organizado, hasta los intereses de las grandes corporaciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), que no obedecen más reglas que las propias, pero que no están sujetas a ninguna reglamentación democrática. Este tipo organizaciones como el FMI imponen políticas que han sido altamente costosas y muchas veces han generado desastres en países que se encuentran en procesos de ajuste económico.²⁷

²⁶Éste es el planteamiento que organiza el libro de Cohen y Arato.

²⁷"Por desgracia carecemos de un gobierno mundial, responsable ante los pueblos de todos los países, que supervise el proceso de globalización [...] En vez de ello, tenemos un

Las reformas de mercado que han emprendido muchos países, México incluido, han ido de la mano de las recetas del FMI, lo cual se conoce como el "Consenso de Washington", es decir, control inflacionario, privatización y apertura comercial, con lo cual se logró controlar la hiperinflación, se vendieron la mayor parte de las empresas públicas y se rompieron las barreras arancelarias para ingresar al mercado mundial. Algo salió mal, porque las economías han mejorado sus índices de inflación, y su intercambio comercial ha crecido, pero la distribución de la riqueza se ha concentrado y la pobreza ha crecido de manera exponencial.²⁸

Las reformas del mercado han empezado a bajar en la aceptación de la ciudadanía. El Latinobarómetro de 2007 muestra el siguiente panorama sobre algunos de los impactos por los que atraviesa la región: primero "el bajo impacto de las reformas económicas en la solución de los problemas de la región, el segundo, es un quinquenio de crecimiento que no ha convencido a nadie respecto de la prosperidad que les llega a los más pobres". Así por ejemplo, a la pregunta de si la economía de mercado es lo mejor para el país, el índice cae de 66 por ciento en 1998 a 57 por ciento en 2007. En México hay una baja de seis puntos entre 2002 y 2007 (Latinobarómetro, 2007: 27). Al mismo tiempo, hay una revaloración del Estado como el que puede resolver todos los problemas, de 2002 el índice era de 29, sube en 2007 a 38 (Latinobarómetro, 2007: 30).

La paradoja se experimenta en un mundo cada vez más polarizado que presenta dos caras, una formada por un incremento en los espacios de la democracia como la libertad, la tolerancia y la pluralidad, siempre con la precaución de entender que hay múltiples dimensiones inestables y zonas heterogéneas. En este desorden globalizador hay rasgos de carácter positivo como la multiplicación de las autonomías; la aparición de una sociedad múltiple, diversa, organizada como parte de un espacio público diferente del estatal y del empresarial; el avance de los factores multi-

sistema que habría denominar gobierno global sin Estado global, en el cual un puñado de instituciones –el Banco Mundial, el FMI, la OMC– y unos pocos participantes –los ministros de Finanzas, Economía y Comercio, estrechamente vinculados a algunos intereses financieros– controlan el escenario" (Stiglitz, 2002: 47 y 48).

²⁸El texto del PNUD titulado *La democracia en América Latina. Ideas y aportes* dice que las reformas estructurales asociadas con el Consenso de Washington no han generado un crecimiento económico que atienda las demandas de la población (PNUD, 2004b). Por su parte el Latinobarómetro de 2007 apuntó que Argentina se esforzó por cumplir los mandatos de ese consenso y no le fue bien. Recalca que el único consenso que se levanta en América Latina sobre ese consenso es que no sirvió para solucionar los problemas, y que se debían buscar otras alternativas.

étnicos y multiculturales; la propagación de valores democráticos como la tolerancia y la diversidad.

Pero al mismo tiempo, como generación enfrentamos el problema de un mundo más inseguro y polarizado que debilita nuestras libertades y nuestra condición ciudadana; una ampliación del sector informal de la economía, un aumento de los niveles de desempleo y subempleo, una flexibilización del trabajo que amenaza las viejas certezas de estabilidad; una progresiva pérdida de legitimidad en el Estado y en las instituciones públicas; más violencia, un horizonte de inseguridad y de pérdida de la certidumbre; y un claro comando de las redes de empresas transnacionales que no tienen más gobierno que la expansión de los mercados (Beck, 2002: 4).

Está en crisis la ciudadanía no sólo por la pobreza y la inseguridad, sino porque las formas políticas se están transformando, y los viejos ideales del ciudadano participativo, solidario, comunitarista y autónomo como lo veía hace 150 años Tocqueville, y que posiblemente duró hasta hace unos veinte años, ha empezado a desaparecer y a fundirse en nuevas formas de participación en contra de la globalización. Por eso las pugnas que podemos construir analíticamente entre Shumpeter (democracia como método para elegir gobierno de los políticos) y Marshall (democracia como un compromiso sustantivo con los derechos sociales), han sido superadas porque ahora la ciudadanía se asoma a una nueva agenda. Hay una nueva valoración sobre la ciudadanía en todos los proyectos sociales de desarrollo y en las agendas públicas; pero al mismo tiempo hay una tensión entre la ciudadanía y las instituciones clásicas que han sido rebasadas, así tenemos derechos civiles y una gran inseguridad; derechos políticos y una presencia cada vez mayor de poderes *de facto* que se encuentran al margen de la legalidad; derechos sociales frente a las fuerzas del mercado que se imponen; hay diversos campos que afectan los derechos ciudadanos y no están adecuadamente institucionalizados, como los medios masivos, el control del medio ambiente, el mundo financiero, los cuales son riesgos permanentes (Garretón, 2001).

En cualquier agenda democrática, la ciudadanía en nuestro contexto como un país polarizado y pobre, no puede dejar de lado que la relación contradictoria entre inclusión y exclusión marca cualquier ruta hacia las posibilidades de consolidación o hacia el recrudecimiento de un modelo democrático inviable.

Hay una tesis polémica que hemos tratado de desarrollar y que planteamos como una interrogante que abre la discusión en la siguiente sección del trabajo. La tesis puede sintetizar y cerrar esta parte:

Sólo las personas que tienen una vivienda y un puesto de trabajo seguro y, por tanto, un futuro material son ciudadanos que hacen suya la democracia y la vivifican. La pura verdad es que sin seguridad material no hay libertad política. No hay democracia, sino amenaza.²⁹

¿Será cierto o existen otras posibilidades y matices para encontrar ciudadanía en un mundo de capacidades básicas negadas? De la misma manera que algunos autores se preguntan cuánto mercado puede aguantar una democracia, podemos extender la pregunta para ver cuánta pobreza puede soportar una democracia, o cuánta negación de capacidades básicas puede tolerar la ciudadanía antes de perderse.

La dimensión de la pobreza no sólo debilita cualquier democracia somete la condición ciudadana, sino destruye la condición del desarrollo humano porque, como afirma la Organización Mundial de la Salud (OMS):

La pobreza es la principal razón por la que no se vacuna a los bebés, por la que se carece de acceso al agua potable y a los sistemas de eliminación de excretas, por la que no se dispone de medicamentos y otros tratamientos terapéuticos y por la que muchas madres mueren en el momento de dar a luz. La pobreza es la causa principal de la reducción de la esperanza de vida, de las desventajas y las discapacidades, y de la muerte por hambre. La pobreza es el principal factor que contribuye a la enfermedad mental, al estrés, al suicidio, a la desintegración familiar y al consumo de drogas (Gordon, 2004: 70).

Podemos vincular estas condiciones de pobreza y desigualdad con lo que Guillermo O'Donnell estableció como "ciudadanía de baja intensidad". La intensidad referida al tema de la ciudadanía se entiende como "el libre y activo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes genéricos propios del estatus de ciudadanía" (*La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, 2004: 150). A este tema dedicaremos el siguiente capítulo.

²⁹Nota de Ulrich Beck en Martin y Shumann (1998: 284).

Una ciudadanía fragilizada

DESCONFIANZA EN LA DEMOCRACIA Y DERECHOS DISMINUIDOS

Una correlación que cada día se hace más presente es la que se da entre la desconfianza sobre la democracia y la desigualdad en el ingreso.³⁰ Desconfianza y poco apoyo político. A pesar de que se insiste en que la democracia política no resuelve los problemas económicos, hay una notable expresión ciudadana que espera de la democracia algún tipo de respuesta a sus problemas vitales, los cuales casi siempre cruzan por las mismas variables: libertad, seguridad, ingreso, empleo y justicia. Lo cual nos indica que el sentido común de la ciudadanía sí establece un acento marcado en la parte del problema social y contempla a la democracia como una posibilidad de intervención en la médula económica.

En las encuestas de Latinobarómetro nos encontramos con varios datos interesantes:

– En los significados que se le asignan a la democracia existen respuestas diversas. En lo concerniente a libertades individuales, hay una disminución de 41 por ciento en 2001 a 38 por ciento en 2005. En lo tocante a igualdad y justicia también hay una disminución de 13 a 11 por ciento. En lo que se refiere a las características de la democracia la respuesta que apunta a elecciones regulares, limpias y transparentes pasó de 27 por ciento en 2002 a 26 por ciento en 2005. Los que decían que era caracterís-

³⁰De acuerdo con un informe del 3 de agosto de 2007 realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) 10 por ciento de las personas con menores ingresos corrientes en México concentraban 1.6 por ciento de los ingresos corrientes totales, mientras que 10 por ciento de las personas con mayores ingresos del país acumulaban 39.3 por ciento de los ingresos totales corrientes, lo cual mostraba el alto grado de desigualdad reinante en México (Cfr. www.coneval.gob.mx).

tico de una democracia la existencia de una economía que asegurara un ingreso digno pasó de 16 por ciento en 2002 a 21 por ciento en 2005. Los que pensaban que la característica más relevante debía ser que hubiera un sistema judicial que tratara a todos por igual permaneció en 15 por ciento tanto en 2002 como en 2005. Los que pensaban que lo relevante era la libertad de expresión bajaron de 15 por ciento en 2002 a 13 por ciento en 2005.

– También hay que indicar que en la encuesta de 2002 hay altos índices de las personas que dicen “no saber” qué es la democracia, el más alto con 59 por ciento en Brasil³¹ y de los más bajos México con 10 por ciento. Lo cual resulta curioso en ambos casos, sobre todo porque la respuesta se da después de las experiencias democráticas que propiciaron la alternancia en México con Fox en el año 2000 y el cambio de partido en el gobierno en Brasil con la primera elección de Lula en 2002, después de varios intentos.

– En cuanto al apoyo a la democracia con un clásico fraseo de preguntas de “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, o “En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático”, o “A la gente como uno le da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”, las respuestas en 2002 muestran que el mayor apoyo está en países como Costa Rica y Uruguay con 77 por ciento, y el menor es en Brasil con 37 por ciento; sobre la segunda opción hay una variable importante, ya que 52 por ciento de los latinoamericanos declaran que el desarrollo económico es más importante que la democracia y sólo 24 por ciento dice que la democracia es más importante, y 17 por ciento señala que ambos por igual son relevantes; sobre la tercera opción, la de indiferencia, hay un dato contrastante, ya que en los países de alto apoyo democrático el índice es de sólo 7 por ciento, en cambio en países como Chile llega a 31 por ciento.

– El apoyo a la democracia, de acuerdo con las mediciones del Latinobarómetro, entre 1997 y 2007 tiene variaciones importantes. En América Latina de 1997 a 2001 ese apoyo bajó de 62 por ciento a 48 por ciento. Fue mejorando hasta llegar a 58 por ciento en 2006; pero de nuevo bajó en 2007 a 54 por ciento.

– En el caso mexicano, a excepción de 2002, en los demás años el apoyo a la democracia ha estado por debajo del promedio latinoamericano. Tanto al año de las elecciones del 2000 y del 2006 ese apoyo cayó por abajo de 50 por ciento. Si en 1997 52 por ciento apoyaba la democracia en México, en

³¹Este porcentaje resulta contrastante con las elecciones presidenciales en Brasil durante el 2002, en donde se tuvo un proceso político con mucha participación y con todas las credenciales democráticas.

2007 48 por ciento lo hacía. Además entre 2006 y 2007 hubo una pérdida de ocho puntos.

– El otro índice importante es el indicador de satisfacción democrática. El promedio latinoamericano ha experimentado importantes variaciones. En 1997 se encontraba en 41 por ciento. Bajó drásticamente en 2001 hasta 25 por ciento. De entonces a 2007 ha ido teniendo alzas y bajas. En 2007 se encontraba en 37 por ciento, pero había perdido un punto en relación con el año anterior.

– El caso mexicano es preocupante. En 1997 45 por ciento estaba satisfecho con la democracia existente; para el 2007 esa satisfacción había bajado a 37 por ciento. De 2002 a 2004 se había desplomado hasta 18 por ciento. En 2006 hubo una recuperación que lo colocó en 41 por ciento, pero en 2007 había perdido 10 puntos. Comparaciones con el Eurobarómetro de 2002 revelan importantes distancias, pues allá el apoyo fue de 78 por ciento y la satisfacción alcanzó 53 por ciento. En 2004, 91 por ciento de daneses, 77 por ciento de finlandeses y 65 por ciento de españoles decían que estaban satisfechos con su democracia.

– Otro aspecto importante que se muestra en el Latinobarómetro es que hay una baja confianza en las instituciones democráticas, así por ejemplo el Congreso, los partidos y los políticos se encuentran en el fondo de la confianza ciudadana, en cambio los medios masivos, concretamente la televisión y la Iglesia Católica se encuentran en la cima.³²

En la construcción democrática en América Latina, la región con mayor desigualdad del mundo, se puede establecer una asociación directa entre la desconfianza institucional o los bajos niveles de apoyo o de satisfacción con la democracia, con las sociedades más desintegradas y desiguales. No es casual que los países con menor desigualdad, como Costa Rica y Uruguay, tengan los índices más altos de apoyo y satisfacción democrática.³³

³²Los datos de Latinobarómetro se pueden encontrar en www.latinobarometro.org. Emilio Salinas escribió el artículo en el que hace un resumen de muchas encuestas en México y plantea que 89 por ciento piensa que hay deterioro político; 82 por ciento considera que los elegidos no cumplen sus promesas de campaña, 77 por ciento percibe que hay desconfianza generalizada, 70 por ciento siente que hay deterioro de las relaciones con los partidos políticos, y 53 por ciento está convencido de que existe una política intoxicada electoralmente (Salinas, 2005). De acuerdo con la encuesta mundial *Voice of the People 2005* (www.gallup-international.com) a nivel mundial la confianza hacia los políticos es de 13 por ciento. Para 65 por ciento sus países no están gobernados por la voluntad otorgada a sus autoridades. En América Latina sólo una tercera parte considera que las elecciones son libres y limpias.

³³Sobre la desigualdad se puede consultar el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1998) en el que se ubica que la gran concentración del ingreso en manos de los más ricos en América Latina y el Caribe tiene su contrapartida en el otro extremo de la escala

Se trata de una desigualdad persistente como se puede observar en el siguiente cuadro:

La persistencia de la desigualdad, 1960-1999

Región	1960-1969	1980-1989	1990-1999
América Latina y el Caribe	52.7	47.5	49.0
África subsahariana	39.0	42.5	43.4
Medio Oriente y África del Norte	41.9	39.2	39.7
Sudeste Asiático y Pacífico	33.0	40.7	36.0
OCDE	32.7	32.1	32.8
Sur de Asia	33.7	32.0	30.6
Europa Oriental	23.5	24.1	28.5

Fuente: Medidas regionales del coeficiente de Gini sobre la distribución del ingreso por décadas. Este coeficiente va de 0, equidad absoluta a 100, situación de extrema desigualdad (Prats, 2006: 74).

Pero la desconfianza en la democracia no sólo tiene que ver con malos resultados económicos, sino con una notable disminución de derechos ciudadanos, y con la desintegración social y política. Formar parte de una comunidad significa poder ejercer capacidades de juicio, crítica, autodeterminación y elección. Es lo que algunos teóricos han denominado el principio de autonomía, el cual tiene dos componentes básicos, la capacidad de las personas de autodeterminarse y la idea de que un gobierno democrático es un gobierno limitado (Held, 1997: 183).

La traducción de la autonomía ciudadana en derechos democráticos tiene varios componentes, como la protección frente al uso arbitrario de la autoridad política y el poder coercitivo, o la participación de la ciudadanía en la determinación de las condiciones para su desarrollo. Para disponer de estos derechos es necesaria una "estructura común de acción política... (la cual es) una base neutral de relaciones e instituciones que puedan ser consideradas imparciales o justas con respecto a las metas, expectativas y aspiraciones personales" (Held, 1997: 190-191).

Para que funcione una estructura de derechos, que son facultades garantizadas dentro de las posibilidades y limitantes que se imponen en la estructura social, se necesita la protección de cada persona, lo cual implica tener una serie de facultades garantizadas para participar, es

de ingreso: 30 por ciento de la población más pobre recibe tan sólo 7.5 por ciento del ingreso total, menos que en cualquier otra región del mundo.

decir, un sistema que estructure las reglas y los recursos que las personas tienen para ejercer las oportunidades de actuar como ciudadanos (Held, 1997: 192).

La democracia, en este sentido, puede llegar a ser incompatible con los grados y las formas más agudas de la desigualdad. ¿Cuánta desigualdad y pobreza puede tolerar una democracia antes de fracasar, o que los ciudadanos dejen de apoyarla de manera mayoritaria? Esta incompatibilidad se hace evidente en condiciones de esclavitud y *apartheid*. Porque en condiciones de desigualdad extrema no funcionan las posibilidades de imparcialidad y de oportunidades que la democracia necesita ofrecer a sus ciudadanos. "¿Puede un orden político democrático ser considerado legítimo cuando alberga discrepancias de poder, oportunidades y opciones estructuradas sistemáticamente?" (Held, 1997: 207).

Sin tocar problemas de racismo y discriminación, podemos preguntar cómo pueden legitimarse los gobiernos democráticos en América Latina cuando

más de 150 millones de latinoamericanos, que equivale a cerca de 33 por ciento de la población, se encuentran por debajo de un nivel de ingresos de 2 dólares diarios [...] Si América Latina tuviera la distribución del ingreso que corresponde a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza sería la mitad de lo que es realmente (BII, 1998: 25).

Esta grave estructura de desigualdad forma una serie de relaciones asimétricas que afectan las posibilidades no sólo del ejercicio ciudadano, sino una debilidad democrática grave. Para entender cómo afecta la asimetría el ejercicio democrático recurrimos a una explicación que despliega de modo más desagregado los derechos políticos, cívicos y sociales, que correspondió en buena parte al desarrollo de la democracia inglesa en la versión de Marshall en *Ciudadanía y clase social*. El autor estableció la dimensión ciudadana de la siguiente manera:

comenzaré proponiendo una división de la ciudadanía en tres partes [...] Llamaré a cada una de estas tres partes o elementos, civil, política y social. *El elemento civil* se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. [...] las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. *Por elemento político* entiendo el de-

recho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el Parlamento y las Juntas del Gobierno local. *El elemento social* abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas con, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales (Marshall y Bottomore, 1998: 22-23).³⁴

En esta versión ampliada, de estos tres referentes ya clásicos sobre la conceptualización de la ciudadanía, se trata de esferas de poder que tienen que proteger el ejercicio de la autonomía ciudadana. En esta versión hay siete esferas de poder que tienen que ver con nudos de relaciones, espacios sociales que sirven para dimensionar el perfil de la ciudadanía en una sociedad democrática: cuerpo, bienestar, cultura, asociaciones cívicas, economía, violencia organizada y relaciones coercitivas, e instituciones regulatorias y legales. Todos ellos están atravesados por variables que los modelan y como la geografía, el género, la clase, la raza:³⁵

- El cuerpo se refiere a la organización de la salud física y emocional; tanto las instituciones como las condiciones de salud y enfermedad; y no es difícil deducir que las condiciones de pobreza propician graves resultados en el cuerpo y la salud; se trata de derechos al bienestar, a un medio ambiente limpio, al control de la natalidad.
- El bienestar, que habla de la "transición del ciudadano desde la posición de persona privada a la de miembro pleno de la comunidad [...] En los Estados de bienestar completamente desarrollados el campo en cuestión se refiere a todo lo comprendido entre el registro de nacimiento y el certificado de defunción" (Held, 1997: 218-219); cuando el bienestar está en cuestión, las relaciones asimétricas y la desigualdad se agudizan y afectan de manera directa los parámetros de confianza de una democracia; son derechos al cuidado de los infantes, una educación universal y servicios comunitarios.

³⁴ Las cursivas son nuestras.

³⁵ Por esferas de poder entendemos la interacción o medio institucional en y a través del cual el poder da forma a las capacidades de las personas, moldea y circunscribe sus perspectivas de vida y su participación efectiva en la elaboración de las decisiones públicas [...] se trata de una propuesta en la que el poder va más allá de los planteamientos liberales o marxistas (Held, 1997: 212 y ss.).

- En tercer lugar está la cultura, el mundo del acceso a los bienes culturales, las identidades, los códigos con los que se construye el sentido de las relaciones sociales, desde formar parte de una colectividad, hasta sentirse integrado a ella; se trata de las libertades y de la tolerancia.
- Luego vienen las redes de la sociedad civil, las organizaciones y las asociaciones, las que no tienen que ver directamente con el Estado y en los que los ciudadanos se organizan para desarrollar capacidades; la gama en este renglón puede ser muy amplia, pero lo importante será establecer los niveles de asociacionismo como un criterio que nos ayude a entender criterios de capital social, es decir, redes de confianza y colaboración ciudadana, como una de las estrategias que pueden servir de puente para romper los grados más agudos de las asimetrías; derechos a la asociación libre y autónoma.
- La economía es la esfera de poder que genera directamente formas asimétricas en las sociedades de mercado; en el caso del actual modelo económico que ha generado un malestar importante en la pérdida de las certezas que se crearon con el Estado de bienestar; no sólo porque expulsa del mercado a grandes cantidades de trabajadores, sino porque no deja ingresar a millones de ellos; se trata del filtro más fuerte y del criterio que puede definir el parámetro de inclusión y exclusión en una sociedad; son derechos a un ingreso suficiente, acceso a formas de consumo y a recursos productivos.
- La organización de la violencia y de la coerción en una sociedad; "rigurosos límites a la democracia proceden de la organización de la fuerza física, la implementación de políticas militares y los sistemas estatales de defensa" (Held, 1997: 225); en nuestros parámetros se podría traducir como aquella dimensión de la seguridad pública que necesita proteger a los ciudadanos, primera obligación del Estado; derechos a una coexistencia pacífica y a la rendición de cuentas de los líderes.
- Por último, se encuentra la esfera de las instituciones regulatorias y legales, es decir, las que organizan e imparten justicia; derechos de igualdad ante la ley, así como participación directa o mediante representantes en la elaboración de la agenda pública y en los debates electorales.

Una de las tensiones argumentales que hemos sostenido en este trabajo es la compatibilidad entre ciudadanía y pobreza, como una forma de preguntarnos de qué manera afecta la inclusión y la exclusión el desarro-

llo de la democracia. Antes de entrar a establecer las dimensiones de la pobreza, es conveniente dejar planteado que la libertad es un privilegio de la condición ciudadana y quizá su referencia fundamental, pero hay un paso anterior que es el de la seguridad, que significa en este contexto la posibilidad de oportunidades a las condiciones mínimas que hacen una vida digna, ingreso suficiente, alimentación, educación, salud, vivienda y el conjunto de los satisfactores culturales. La pobreza amenaza la inseguridad e impide el ejercicio de la libertad.³⁶

En un debate con las posiciones del multiculturalismo y los derechos especiales, Sartori anota algunos factores interesantes para nuestro tema. Señala que la "condición fundante de la ciudadanía que instituye el ciudadano libre es, [...] la igual inclusividad" (Sartori, 2001: 103). Para distinguir la condición ciudadana moderna de otras que hubo por ejemplo en el mundo medieval se hace una distinción entre derechos y privilegios, y lo que argumenta Sartori es que antes los derechos eran para unos cuantos, por eso eran privilegios, en cambio se transforman en derechos cuando son iguales para todos. La ruptura con las relaciones de servidumbre desaparece en la "sociedad abierta", la clave es la inclusión. Pero, mientras Sartori debate con los multiculturalistas porque llevan a justificar ciudadanía particulares y caen en nuevas servidumbres, según sus palabras, como la de la etnia, podemos tomar como pretexto el tema para señalar que la pobreza puede ser una forma de servidumbre, la de la falta de oportunidades y derechos, la condición que transforma de nuevo a los ciudadanos en súbditos, pero no porque pertenezcan al patrimonio de un señor feudal, sino porque están excluidos de las posibilidades del ejercicio de derechos que necesariamente implica la condición ciudadana.

Unos años después del planteamiento de 1950 que hizo T.H. Marshall sobre las dimensiones de la ciudadanía, otro sociólogo inglés, Tom Bottomore, establece una serie de adecuaciones del planteamiento original, las cuales son de gran utilidad porque le dan a las tesis originales una adecuación, y al mismo tiempo, plantean nuevas interrogaciones.

Primero establece una diferencia entre ciudadanía formal y sustantiva, la primera obedece a la pertenencia a un Estado nacional, en tanto la segunda tiene que ver con las tres dimensiones de lo cívico, político y social;

³⁶Una cita de Felipe González dice: "La libertad no es, en general, una aspiración prioritaria del hombre, sino algo que uno busca cuando otras necesidades están cubiertas... Yo creo que el sentimiento prioritario es la seguridad [...] si desaparece la seguridad, el sentimiento de libertad se torna débil y vulnerable". González en Beck (1999: 24).

luego, establece que estos derechos tienen que formar parte de una visión general sobre los derechos humanos; a diferencia del postulado de clase social y la cuestión de la igualdad que sirve de soporte a los derechos ciudadanos, se incorporan dos cuestiones que incluso, han llegado a ser más importantes que la misma cuestión de la clase, el género y lo étnico; que los derechos ciudadanos están de manera permanente en transformación y que obedecen a variables culturales y a historias de los países, por lo cual no pueden adoptar una forma definitiva o final; el otro cambio importante que modifica sustancialmente los parámetros de la ciudadanía es la caída del Estado de bienestar, la llegada de un modelo de restricción en el gasto público y la polarización en el ingreso, así como el incremento de la pobreza (Marshall y Bottomore, 1998: 136-137).

POBREZA, MARGINACIÓN Y DESIGUALDAD

Se necesita tener una dimensión del campo de la pobreza y la desigualdad para establecer cuál es el universo en el que se desarrolla el problema de las vinculaciones entre ciudadanía y condiciones precarias de vida.

La pobreza es una realidad que tiene múltiples dimensiones, al igual que la ciudadanía, como ya lo hemos anotado anteriormente. Se trata de una carencia, de no tener los satisfactores básicos, o estar imposibilitado para acceder a ciertos bienes necesarios que son indispensables para lograr el bienestar. En un documento de evaluación sobre la pobreza en México, se hace un planteamiento de la multidimensionalidad del término pobreza y de las carencias que implica:

- En oportunidades de participación en los mecanismos de decisión colectiva, o política, que le dan voz a la ciudadanía en la representación de sus intereses.
- En mecanismos de apropiación o de titularidades sobre recursos, que entre otras cosas provoca incertidumbre respecto al acceso a satisfactores básicos.
- En capital físico o humano (por ejemplo, carencia de cierto tipo de vivienda o de un número de años de educación formal).
- En ingreso (por ejemplo, de flujos monetarios o no monetarios suficientes para adquirir ciertos satisfactores).
- En bienes de consumo (por ejemplo, de una canasta básica de bienes alimenticios y no alimenticios).

- En bienestar, entendido en un sentido subjetivo (por ejemplo, de un nivel de satisfacción personal adecuado) (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002).³⁷

Alrededor del término de pobreza existe una serie de referentes conceptuales que es posible delimitar para no tener una mezcla permanente. Nos referiremos de manera particular a desigualdad y marginalidad. La primera se distingue de la pobreza en que se refiere a distintos niveles de vida entre los sectores de la sociedad, concentración o dispersión del ingreso. En el estudio del BID, que hemos citado antes, se establecen varias tendencias para acercarse al tema de la desigualdad, como son la acumulación de capital en cuanto a los ciclos de rendimiento y utilidad; la urbanización que expresa en países pobres la falta de servicios e infraestructura adecuada; la formalización e informalidad del mercado de trabajo, relación que muestra que a medida que un país se desarrolla, su mercado de trabajo se formaliza; el proceso de educación como un indicador de desigualdad, en la medida en que una sociedad es más desigual, tiene índices más polarizados de acceso educativo; y por último lo que han llamado la transición demográfica, que tiene que ver con la evolución hacia la baja en las tasas de mortalidad y de natalidad, lo cual a su vez, desencadena múltiples procesos, como el de la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo y el del aumento en las condiciones de salud de un país (BID, 1998: 3-4).

Uno de los ángulos importantes de este concepto es el que se puede establecer en la relación entre distribución del ingreso y la desigualdad, dentro de contexto de crisis económica o de expansión y crecimiento. Se trata de ver cómo se reparte el pastel de los bienes, para lo cual existen diversas metodologías. Para el interés de este trabajo se puede señalar que la desigualdad es una dimensión, también múltiple, que acompaña de manera cercana a la pobreza.

La historia reciente de América Latina enseña que frecuentemente el costo de la contracción económica (o los costos del ajuste) recaen más que proporcionalmente en los sectores sociales más desposeídos y que las ganancias de la expansión son apropiadas preferentemente por los sectores

³⁷Ese Comité se integró por las siguientes personas: José Luis Ávila Martínez, Fernando Cortés Cáceres, Rodolfo de la Torre, Daniel Hernández, Enrique Hernández Laos, Gerardo Leyva Parra, Luis Felipe López Calva, Mónica Orozco, Luis Ruvalcaba Peñafiel, John Scott, Miguel Székely, Graciela Teruel y Roberto Villarreal.

sociales de la cúspide de la estratificación: el crecimiento macroeconómico en los años recientes no se ha traducido en mejoras microeconómicas correlativas; el progreso sostenido del producto a tasas respetables no ha conducido necesariamente a un mayor bienestar de los hogares (Cortés, 2000: 232-233).

A estos efectos se les denomina desigualdad en el ingreso.

El otro concepto es el de marginalidad, que estuvo de moda en trabajos sobre desarrollo urbano y por supuesto en la teoría de la modernización en los años sesenta y setenta. En el debate sobre marginalidad se habló de integración atrofiada, para superar la imagen partida de dos territorios que implicaba lo marginal (Alonso, 1980: 14). Uno de los autores que participó en aquellos años volvió sobre esa discusión teórica. En la época de mayor crecimiento con estabilidad de la posguerra, en muchos países, sobre todo subdesarrollados, se crearon junto a las ciudades franjas de población pobre que vivía en condiciones de pobreza, sin servicios urbanos, en parte por la migración del campo a la ciudad, y en parte por la falta de incorporación de una parte importante de la mano de obra al mercado de trabajo. A esas poblaciones se les denominó marginales. De una clasificación prácticamente espacial, se pasó a una visión más sociológica que manejaba la variable de integración-desintegración y la marginalidad

manifestaba la desintegración interna de los grupos sociales afectados por la desorganización familiar, la anomia, la ignorancia, etcétera. Se alegaba que ésta era la principal razón que impedía a estos grupos intervenir en las decisiones colectivas y que tal falta de participación activa se volvía, a su vez, la causa de su bajísima participación pasiva o receptora en los bienes constitutivos de la sociedad global (Nun, 2004: 21).

En otros espacios se tuvieron referentes visuales como fue el caso de la famosa película de Luis Buñuel, "Los olvidados". La apuesta de la teoría de la modernización, que inspiró múltiples programas de políticas públicas, tenía como objetivo la incorporación de estos sectores al desarrollo y la modernización.

Tanto la desigualdad, que a diferencia de la marginalidad, sigue vigente, como otros términos conceptuales como exclusión o vulnerabilidad, vienen al caso porque se quiere establecer un vínculo entre las concepciones de ciudadanía y pobreza. Esta relación ha evolucionado conceptualmente a través de estos otros términos y, por supuesto, de las diferentes

arquitecturas estatales y políticas de desarrollo social. Los marginados de los años sesenta se convirtieron en los pobres de los años noventa, pero la perspectiva de integración se vio seriamente comprometida y el horizonte de futuro quedó mucho menos optimista al que planteaba Germani en su teoría de la modernización en los años sesenta (Germani, 1971). Incluso este mismo autor elaboró una revisión crítica de sus planteamientos y el resultado fue una perspectiva más pesimista sobre las capacidades integradoras de la modernización y sobre la potencialidad modernizadora del sistema democrático (Germani, 1985).

En los últimos años se ha dado un agravamiento en las condiciones de pobreza, a tal grado que ha llegado a ser una de las preocupaciones más importantes de la agenda internacional del desarrollo. El Banco Mundial en su "Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001" establece los siguientes parámetros cualitativos para entender algunas de las dimensiones de la pobreza, los cuales coinciden con el informe mexicano de expertos al que nos referimos antes:

Los pobres no tiene acceso a libertades fundamentales de acción y decisión que los más acomodados dan por descontadas. Con frecuencia carecen de viviendas y alimentos y de servicios de educación y salud adecuados, y estas privaciones les impiden adoptar el tipo de vida que todos deseamos para nosotros mismos. También son sumamente vulnerables a las enfermedades, los reveses económicos y los desastres naturales. Por si todo eso fuera poco, son tratados en forma vejatoria por las instituciones del Estado y la sociedad, y carecen de poder para poder influir en las decisiones claves que los afectan. Todos estos factores representan algunas de las dimensiones de la pobreza (Banco Mundial, 2001: 1).

También existe otro perfil de corte cuantitativo que nos muestra con cifras la dimensión del problema:

Nuestro mundo se caracteriza por una gran pobreza en medio de la abundancia. De un total de 6,000 millones de habitantes, 2,800 –casi la mitad– viven con menos de US \$2 diarios, y 1,200 millones –una quinta parte– con menos de US \$1 al día; 44 por ciento de este grupo se encuentra en Asia meridional [...] El ingreso promedio de los 20 países más ricos es 37 veces mayor que el de las 20 naciones más pobres; esta brecha se ha duplicado en los últimos 40 años [...] en América Latina, Asia meridional y África al sur del Sahara el número de personas pobres no ha dejado de aumentar (Banco Mundial, 2001: 3-4).

El panorama de una pobreza creciente ha llevado a los organismos internacionales, como el Banco Mundial, y a gobiernos de los países con grandes franjas de pobreza, a una reelaboración permanente de políticas públicas y programas específicos para el combate a la pobreza, tema que trataremos más adelante. Por lo pronto, es importante resaltar que en la búsqueda de soluciones a este problema multidimensional, también la comprensión misma de la pobreza se ha tornado más compleja. Por ejemplo, el mismo Banco Mundial señala que "la pobreza no es sólo un problema de falta de ingresos o desarrollo humano: pobreza es también vulnerabilidad e incapacidad de hacerse oír, falta de poder y de representación" (Banco Mundial, 2001: 14).

En suma, podemos destacar, como lo hace Manuel Castells, una diferencia entre varios términos como son desigualdad, polarización, pobreza y miseria:

La desigualdad hace referencia a la apropiación desigual, en términos relativos, de la riqueza por parte de individuos y grupos sociales diferentes. La polarización es un proceso específico de desigualdad que aparece cuando tanto el vértice como la base de la escala de distribución de la renta o la riqueza crecen más deprisa que el centro, de manera que éste disminuye y se agudizan las diferencias sociales entre los dos segmentos extremos de la población. La pobreza es una norma institucionalmente definida referente al nivel de recursos por debajo del cual no es posible alcanzar el nivel de vida considerado de la norma mínima [...] La miseria es el término que propongo para referirme a lo que los estadísticos sociales denominan pobreza extrema (Castells, 1999, t. III: 96).

Tanto las aproximaciones conceptuales como las cifras de la pobreza nos muestran un panorama complicado para el ejercicio de los derechos y la construcción de ciudadanía. Paradójicamente, cuando la democracia se expande de manera más amplia en el mundo y más países se rigen por ese sistema político, es cuando la pobreza se multiplica y vulnera las posibilidades de consolidar este tipo de regímenes.

El Informe sobre la democracia en América Latina difundido por el PNUD en 2004 resaltaba que grandes esferas de la vida social que hacían a los más básicos derechos ciudadanos permanecían fuera del alcance de la deliberación pública. Había experiencias democráticas incompletas, cuando se necesitaba una democracia integral. Hizo ver que en la región cuatro de cada cinco opinaban que los grupos económicos eran los que ejercían el poder.

El PNUD realizó un seminario en Chile a mediados de 2004 sobre Democracia, Economía y Ciudadanía, en el cual se estableció que los poderes fácticos internos y externos desempeñaban un papel preponderante en la formulación y ejecución de las políticas y que estaban contribuyendo a un decaimiento progresivo de la autoestima y de la esperanza ciudadana debido a la política plutocrática y a la apropiación privada de lo público. En el Informe del PNUD sobre desarrollo humano correspondiente al año de 2005 (Madrid, Ediciones Mundi-Prensa), se denunció que en el mundo había una inmensa pobreza y una obscena desigualdad. El ingreso total de los 500 individuos más ricos del mundo era superior al ingreso de 416 millones más pobres. Se constató que las desigualdades de ingreso, salud y educación se entrelazaban con otras desigualdades que perjudicaban a los más pobres. Las encuestas mostraban que más de 80 por ciento de los habitantes de América Latina (región donde se registraba una gran desigualdad) creían que la brecha entre ricos y pobres era demasiado amplia.

México tenía un coeficiente de 54.6 de desigualdad en su interior; mientras el de China era de 44.7, el de Estados Unidos de 40.8, el del Reino Unido de 36, el de Francia de 32.7 y el de Suecia de 25. Se advertía que el índice de desarrollo humano era un indicador promedio, por lo que mostraba a un individuo promedio y no a las personas pobres reales donde las experiencias de desigualdad eran más gravosas. Las capas de desigualdad restringían las elecciones de vida. Las oportunidades de vida en cada país se veían restringidas por un complejo sistema de capas de desigualdad. Las desigualdades que se relacionaban con la riqueza, el género, la ubicación geográfica, la raza o la etnia, junto con otros elementos que ponían al individuo concreto en desventaja, no operaban nunca de manera aislada, sino que interactuaban para crear ciclos de desventajas dinámicas que se reforzaban mutuamente y se transmitían de una a otra generación.

Este estudio apuntaba que en el supuesto de que hubiera en México una transferencia de 5 por ciento del ingreso de 20 por ciento más rico implicaría que 12 millones salieran de la pobreza. Se hacía ver que en todos los países las desigualdades en la educación se encontraban entre los impulsores más potentes de desigualdades en materia de ingresos, salud y oportunidades. La desigualdad horizontal entre grupos conllevaba a percepciones de que se estaba abusando del poder del Estado para favorecer a un grupo sobre otro. Los altos niveles de desigualdad vertical basada en el ingreso, se asociaba a la desarticulación social, incluidos los altos índices de delincuencia y de inseguridad personal. Las desigualdades

horizontales y verticales interactuaban. El índice de desarrollo humano en México era de 0,814 y se encontraba en el sitio 53; mientras Costa Rica se ubicaba en el lugar 47, Chile en el 37 y España en el 21.

En México los llamados buenos resultados en las exportaciones habían ido a la par con progresos limitados en el desarrollo humano. La liberalización de las importaciones había empeorado las condiciones de la pobreza.³⁸

DIMENSIONES DE LA POBREZA Y LA CIUDADANÍA

Una radiografía de la pobreza en México nos puede mostrar de qué tamaño es el desafío, no sólo en términos del desarrollo económico, sino de un proceso de consolidación democrática.

Para llegar a la definición pobreza, tiene que haber una expresión cuantitativa del fenómeno.³⁹ Existen diversos métodos para medir el campo de la pobreza, por lo cual para fines de este trabajo optamos por el método y los resultados a los que llegó el comité de técnico de expertos que evalúan el desarrollo de la política social en México. Las decisiones metodológicas de este grupo fueron las siguientes:

- Primero se hizo una selección de las unidades a considerar, con lo cual identificaron el "espacio pertinente", lo cual lleva a tomar en cuenta las carencias en términos de activos, ingresos, bienes de consumo, capacidades básicas; con este tipo de carencias se pueden establecer las "necesidades básicas insatisfechas".
- El siguiente paso es identificar la unidad de análisis, lo cual implica cuantificar en términos de individuos o de hogares.

³⁸El estudio de la OCED sobre la economía de México en 2005 arrojaba que pese a que las cifras oficiales indicaban que la pobreza había disminuido, pero que aún era extrema; el crecimiento económico era demasiado lento; el capital humano era el más bajo entre los países del organismo; el sistema educativo no mostraba un desempeño suficientemente adecuado; y el PIB *per capita* no estaba avanzando tan rápidamente como en los otros países de la OCED (Cfr. www.oecd.org).

³⁹De acuerdo con Enrique Hernández Laos, se han elaborado tres procedimientos para medir la pobreza, el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el Método de Líneas de Pobreza (LP) y el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP); los resultados del NBI dependen del número de necesidades e indicadores considerados; el método de LP depende de la especificación de la canasta normativa y el Método Integrado, introduce un elemento de parcialidad (Hernández Laos, 2001: 8).

- Enseguida, se trata de determinar a las personas que se encuentran en condiciones de pobreza, lo cual se hizo mediante una base mínima o "línea de pobreza"; así por ejemplo, si se trata a la pobreza como capacidades básicas, como el poder alimentarse o el saber leer y escribir, los que no tengan estas condiciones se consideran por debajo del mínimo.

- La otra parte fue agregar carencias y asignarles un valor; y por último se hizo una agregación de individuos para establecer las intensidades, es decir, índices sobre pobreza (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002: 10-11).

En términos de la preocupación sobre la condición ciudadana se pueden establecer pasos metodológicos similares para establecer un apunte de lo que puede ser una cuantificación de la ciudadanía:

- Primero una identificación del espacio pertinente, para lo cual tenemos que establecer las atribuciones y capacidades de la ciudadanía, como bienes sociales y culturales (salud, educación básica, tradiciones, integración social y familiar); espacios de libertad para elegir, decidir, optar, votar, oponerse, manifestarse, organizarse, defenderse, hacer valer derechos; derechos como la impartición de justicia; espacios de responsabilidad, como participación social, política, comunitaria, trabajo colectivo, trabajo individual.

- Las unidades de análisis podrán ser los individuos, las familias, los grupos y las comunidades.

- Niveles de ciudadanía, los cuales se pueden establecer de acuerdo con las líneas de pobreza, un nivel mínimo supone escolaridad básica (saber leer y escribir; comprensión mínima del espacio local en el que habitan; voto libre, servicios de salud); nivel intermedio necesita un margen para ejercer derechos y obligaciones de ciudadanía (niveles de participación básicos en la comunidad; comprensión sobre la dimensión regional); nivel alto (capacidades de organización, comprensión amplia nacional e internacional, manejo de la agenda pública).

- Con los niveles de ciudadanía se pueden establecer índices que muestren la intensidad o la debilidad de la ciudadanía.

La medición de la pobreza ha desarrollado métodos cuantitativos, cualitativos y mixtos, o monetarios, no monetarios combinados. Por ejemplo, se ha hecho muy famosa la medida de un dólar o dos, para establecer una línea internacional de pobreza, la cual logra describir con un solo atributo un panorama general, como hemos visto anteriormente. El ingreso, la ca-

nasta básica, el índice de necesidades insatisfechas, las líneas de pobreza, el acceso a determinados servicios y bienes.

Dentro de las decisiones metodológicas de la pobreza resulta clave el tipo de información disponible, por lo cual el equipo que hizo el trabajo de medición optó por una forma de pobreza monetaria; los ingresos necesarios para que una persona o una familia, puedan satisfacer sus necesidades básicas.

Estos estudios han servido para llegar a definiciones y mediciones más precisas. Se plantea que hay una pobreza alimentaria 1. Que tiene que ver con las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria por el INEGI y la CEPAL. También hay una pobreza de capacidades. 2. Que se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo de alimentación, salud y educación. Otra medición corresponde a la pobreza de patrimonio. 3. Que se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.⁴⁰

El Coneval estimaba que en 2006 había más de 60 millones de pobres en México. Esto implicaba que más de la mitad de la población mexicana era pobre. El Coneval se centraba en el análisis de los tres niveles (patrimonial, capacidades y alimentario). El patrimonial incluía a los otros dos, y arrojaba un total de 44'677,884 personas. El de capacidades incorporaba al alimentario y abarcaba a 21'657,375 individuos. Por último en el nivel más extremo, el alimentario, llegaba a la cifra de 14'428,436. Teniendo en cuenta al medio rural, los pobres alimentarios alcanzaban la cifra de 9'433,570; en el nivel de pobreza de capacidades estaban 12'613,471; y en pobreza de patrimonio se encontraban 21'052,264 personas. En el medio urbano la pobreza alimentaria alcanzaba a 4'994,866; la de capacidades a 9'043,904; y la de patrimonio a 23'625,620. Mientras el mayor número de pobres en los niveles de pobreza alimentaria y de capacidades estaba en el campo, en pobreza de patrimonio había más pobres en las ciudades.⁴¹

⁴⁰Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Reporte de las cifras de pobreza por ingresos 2006* (cfr. www.coneval.gob.mx).

⁴¹Ver el reporte de Coneval sobre las cifras actualizadas de pobreza por ingresos 2006 que difundió en agosto de 2007 (cfr. www.coneval.gob.mx).

Porcentajes de pobres en 2006

Concepto	Urbano	Rural	Nacional
Nivel 1	7.5	24.5	13.8
Nivel 2	13.6	32.7	20.7
Nivel 3	35.6	54.7	42.6

Fuente: Evolución de la pobreza, Coneval, cuadro 5, reporte de 2007 (www.coneval.gob.mx).

Existen otras mediciones que tienen en cuenta al número de hogares.

Hogares pobres en 2006

Rurales	Urbanos	Nacional
Alimentaria 1'784,234	Alimentaria 1'029,640	Alimentaria 2'813,874
Capacidades 2'423,656	Capacidades: 1'815,367	Capacidades 4'269,023
Patrimonio 4'320,574	Patrimonio 5'090,247	Capacidades 9'410,821

Fuente: Cuadro 1, Informe de Coneval en 2007 sobre pobreza en México en 2006 (cfr. www.coneval.gob.mx).

Hay más hogares pobres en el medio rural en los niveles de pobreza alimentaria y de capacidades; pero en pobreza de patrimonio hay más hogares en las ciudades que en el campo mexicano. El Coneval también elaboró los mapas de la pobreza. Las entidades con mayor porcentaje de población en situación de pobreza patrimonial fueron los estados de Chiapas con 75.7 por ciento, Guerrero con 70.2 por ciento y Oaxaca con 68 por ciento. Considerando el rezago social, los estados con mayor grado de dicho rezago fueron Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla.⁴³

Las evaluaciones de la Comisión Nacional de Evaluación de la Política Social han sido consideradas por algunos investigadores como moderadas, y llaman la atención sobre el hecho de que más de la mitad de los pobres no reciben ayuda alimentaria por parte de los programas gubernamentales (Calva, 2008).

⁴³Coneval, *Mapas de rezago social 2005* (cfr. www.coneval.gob.mx).

LA FRAGILIDAD CIUDADANA

En la medida que un país tiene altos índices de pobreza, su sistema democrático genera poca satisfacción, como vimos al inicio de esta sección. Dentro de las expectativas ciudadanas sobre la democracia hay una clara vinculación con la solución de los problemas económicos, es decir, una parte de la ciudadanía considera que la democracia significa tener un ingreso digno. Las líneas de pobreza y los tipos de carencias, desde la alimentaria, hasta la patrimonial, representan una expresión cuantitativa y cualitativa que abre una amplia zona de fragilidad en la ciudadanía.

Si vemos en perspectiva las últimas décadas en el desarrollo político del país, resulta casi una obviedad determinar que durante décadas en México no hubo propiamente una ciudadanía, o si la hubo, estaba restringida sólo a pequeños grupos de la población, aquellos que no estaban dentro del aparato estatal, que no formaban parte de las corporaciones de trabajadores del campo y la ciudad, y los que desde las oposiciones no compartían los modelos revolucionarios de izquierda, o desde la derecha, tampoco sintonizaban con los grupos autoritarios que tenían modelos alejados de lo cívico y de la democracia propiamente. Por lo cual, nos quedamos con pequeños segmentos liberales y de oposición, con algunos movimientos libertarios, que por supuesto fueron creciendo a través de los años y que también fueron reprimidos brutalmente por el Estado. El movimiento estudiantil del 68 fue una expresión democratizadora que ejemplificó el malestar de amplios sectores sociales que crecieron por fuera de los mecanismos de control del aparato estatal. El navismo en San Luis Potosí a principio de los años sesenta, fue otro ejemplo de una ciudadanía que se organizó en contra de las estructuras caciquiles de esa región del país.

Fueron las clases medias las que iniciaron la formación de una ciudadanía, que años más tarde darían fuerza y contenido a las luchas democratizadoras que se vivieron en México desde los años sesenta.

Cuando establecemos la correlación entre desconfianza a la democracia y desigualdad, se puede observar que esta brecha se hace mayor en sociedades más desiguales; y lo mismo sucede con el apoyo y la satisfacción de un sistema democrático. En los países en donde hoy en día existe un apoyo mayor y una satisfacción alta del funcionamiento democrático se encuentra la mezcla que llevó a ciertos países a una democracia consolidada, es decir, un Estado de bienestar y un sistema competitivo de partidos (Offe, 1988: 55). Sobra decir que en México el modelo keynesiano tuvo un funcionamiento di-

ferente, el bienestar pasaba por las rutas de una estrategia corporativa; y en cuanto a un sistema competitivo de partidos, es una construcción reciente.

En México el modelo funcionó de forma similar a la de otros países con un claro perfil populista, se trató de

un sistema autoritario, que tuvo elecciones sin competencia, que controló a las organizaciones sociales y las incorporó a un régimen de partido de Estado, que combatió ferozmente a las diversas oposiciones o las incorporó de alguna forma, que intervino legalmente ámbitos para controlar y tutelar como el litigio laboral y el de los medios de comunicación (Aziz, 1998: 137).

Había en este modelo un pacto, que fue la clave de su funcionamiento durante varias décadas, en el cual el

Estado impulsó y, a su turno, se apoyó en un sistema de acuerdos políticos implícitos entre fracciones de la entonces denominada burguesía nacional, grandes segmentos de los sectores medios, y la clase obrera y el movimiento sindical. A través de un amplio espectro de políticas que encontraron desigual éxito, la intervención estatal maniobró para establecer las condiciones operativas de la estrategia populista de acumulación de capital a través del consumo interno y la participación política y social de las masas (Vilas, 1995: 13).

Participación que en México no fue de tipo democrático, ni tampoco para fortalecer a la ciudadanía. Tenemos una ciudadanía frágil no sólo por los altos índices de pobreza, sino también por toda una historia del sistema político que no estaba orientado en ningún sentido a crear ciudadanía.

La formación de la ciudadanía ha sido un proceso complicado que ha tenido como acompañante un cambio en el modelo económico y en la lógica de las políticas públicas; así, en México llegó casi de manera simultánea la crisis del modelo autoritario que generó una etapa de más de dos décadas para lograr tener reglas electorales que posibilitaran elecciones limpias, equidad en la competencia, órganos electorales autónomos y que todo ello hiciera posible la alternancia en el poder, lo cual sucedió poco a poco, con muchos conflictos y resistencias y numerosas reformas políticas.

Esa ciudadanía electoral, que ha empezado a votar más o menos en condiciones de libertad, también ha visto cómo los niveles de bienestar han cambiado, ha crecido la pobreza y la desigualdad del ingreso se ha polarizado. El Estado mexicano ha privatizado la mayor parte de las em-

presas que antes manejaba; la política social ha pasado de una cobertura universal a esquemas focalizados que tienen como objetivo a los sectores ubicados en pobreza extrema. Y al mismo tiempo, los controles corporativos, tanto en su versión corporativa sindical de los trabajadores, como en la del corporativismo de los ejidatarios, se han ido deteriorando como mecanismos de control y, sobre todo, como contrapeso básico en las decisiones que anulaban las libertades ciudadanas. Hoy día, tal vez los trabajadores tienen más libertad para votar, pero todavía no logran estar libres para superar la pobreza extrema.⁴³

La ciudadanía de baja intensidad, la que está sometida a condiciones de pobreza, suele caer en situaciones de impotencia, como una expresión subjetiva que consiste en sentirse no sólo explotado y excluido en lo económico, sino además humillado y despreciado. Impotencia significa falta de confianza en sí mismo y de confianza en los demás. Representa ante todo, no tener confianza en poder cambiar el curso de la vida, o en poder incidir sobre la marcha del país. En consecuencia, este tipo de personas tienden a retrotraerse del ámbito político (Lechner, 2000: 112). Como hipótesis se puede plantear que los más pobres están sometidos a la impotencia, tienen escaso capital social y suelen estar ausentes de la vida política, o suelen ser también sectores de la población sometidos a la manipulación e incluso, a los métodos de clientelismo político-electoral. Hacer un análisis de lo que significa esta ciudadanía fragilizada en términos de cultura y capital social (confianza, normas, redes) dedicaremos la siguiente parte.

⁴³Los problemas de los programas de combate a la pobreza son varios. Uno de ellos tiene que ver con su focalización, lo cual desatiende los derechos sociales. En el programa calderonista llamado Vivir Mejor "es notable la ausencia de un enfoque de ciudadanía de la política social, pues no hay prácticamente mención a los derechos sociales, su vínculo con los programas o los mecanismos para hacerlos exigibles" (De la Torre, 2008).

Tercera parte

**El problema cultural
de la democracia**

De la cultura cívica al capital social

Después de las culturas de la vergüenza y de las culturas de la culpa, como las que analizó Ruth Benedict, hemos ahora en las culturas de la ansiedad, la frustración y el desengaño.

GILLES LIPOVETSKY

DEMOCRACIA: DERECHOS POSITIVOS SIN GARANTÍA AUTOMÁTICA

El panorama de las democracias, tanto las que se encuentran en una fase de consolidación como las que inician su proceso, expresa signos preocupantes. Como ya lo anotamos, los apoyos y soportes democráticos están en un momento de debilidad, por eso nuestras democracias “ni se consolidan, ni se derrumban”.

Las conclusiones de algunos estudios muestran, por ejemplo, que en Estados Unidos han caído en los últimos años los indicadores con los que se suele medir el funcionamiento democrático, es decir, que se vota menos, el interés por participar públicamente ha decaído de manera significativa y la confianza en las instituciones políticas se ha desplomado.⁴⁴

En los estudios sobre Estados Unidos resaltan una serie de causas que generan esta caída de los lazos y valores que vinculan a una comunidad en torno a una estructura democrática, y los fluidos que mantienen lubricados esos lazos, como sería el capital social. En las conclusiones de Putnam destacan algunos factores que explican esta crisis de la democracia: la presión de tiempo y de dinero, incluido el hecho de que en las familias los dos padres trabajan de tiempo completo; el crecimiento de suburbios que ha dispersado a la población de viejos núcleos urbanos; el efecto de la electrónica y los medios masivos, sobre todo la televisión, que ha privatizado el entretenimiento; el cambio de una generación que vivió bajo lazos fuertemente comunitarios y cívicos, y el surgimiento de una nueva generación con menos vínculos cívicos y comunitarios (Putnam, 2000: 283). A pesar de este panorama, en otros estudios sobre lo que ha pasado en Europa se

⁴⁴El texto que muestra esta caída es de Robert D. Putnam (Putnam, 2000).

puede observar que la caída no es tan drástica como en Estados Unidos. De la misma manera, en países de América Latina como Chile, también se han hecho estudios y los resultados son singulares, por lo que estamos ante un fenómeno que no es uniforme, ni mucho menos tiene componentes homogéneos. Este tipo de estudios sobre capital social comparten algunas herramientas, pero el nivel de diferencias teóricas y conceptuales es mayor. Así que tenemos singularidades teóricas, metodológicas, y también de corte histórico y cultural.⁴⁵

No habría que olvidar algunas precisiones sobre el capital social. Algunas de sus formas son benéficas para la democracia, pero otras pueden ser destructivas (Putnam, 2000: 16) y el capital social se acumula entre los que menos lo necesitan (Putnam, 2000: 654). Tampoco hay que dejar de calibrar las relaciones entre capital social y modelo económico; pues las reflexiones sobre el capital social correspondían a una economía pensada para el desarrollo industrial, cuando se ha pasado a una economía dirigida por el sector financiero. También habría que resaltar distinciones al interior de la conceptualización de capital social. Hay un capital social simple, que tiene que ver con agregados informales de unidades construidas por relaciones de parentesco, vecindad geográfica o lazos étnicos, que se aglutinan para enfrentar riesgos, desarrollar estrategias de autoayuda y resolver dificultades de subsistencia a nivel de vecindario, barrio, etcétera. Por otra parte se encuentra el capital social ampliado, que implica a grupos que construyen redes que se desenvuelven en un nivel meso y macro como el municipal, estatal, nacional e internacional (Caracciolo y Poti, 2003).⁴⁶

Las explicaciones teóricas e hipótesis tienen una serie de aportes y limitaciones, pero al mismo tiempo, hay que considerar que aparecen en un momento y son un intento por dar respuesta a problemáticas concretas. Así, durante años la teoría de la modernización constituyó un conjunto de hipótesis sobre el desarrollo de sociedades desiguales y sobre las etapas por las que transitan los países para alcanzar su modernización; fue un paradigma como el desarrollo económico, social y político en América Latina constituyó un largo proceso de cambios estructurales (Germani, 1974). Lo

⁴⁵Sobre Europa y Japón se puede ver otro texto de Putnam (Putnam, 2003). Sobre Chile están los estudios del PNUD (PNUD Chile, 2000 y PNUD Chile, 2002).

⁴⁶No habría que olvidar que aunque parece que hay acuerdo en cuanto a que capital social se refiere a la confianza entre individuos y hacia las instituciones, a la reciprocidad, a la organización, a la participación colectiva y se ve como un adhesivo en una sociedad que mantiene unidas a las instituciones y facilita la resolución de problemas políticos, no hay una definición única de este concepto (Parás *et al.*, 2006).

mismo pasó con el trabajo de Almond y Verba, *The civic culture*, que marcó un paradigma para estudiar las relaciones entre el ámbito de la cultura y el desarrollo político (Almond y Verba, 1963). El propio Almond, uno de los dos autores del texto, señaló, años después de haber publicado la investigación, cuál era la historia de ese paradigma de análisis sobre cultura política: “En una formulación temprana centrada en la obra de Talcott Parsons, definí la cultura política como algo consistente en las orientaciones cognitivas, afectivas y evaluativas hacia los fenómenos políticos” (Almond, 1998: 364). Una de las críticas más importantes a este paradigma, que fue reformulado posteriormente sin alcanzar una respuesta del todo satisfactoria, es la relación causal entre cultura y la estructura social y económica.

Mientras que la teoría de la modernización, en la versión de Germani, buscaba explicar cambios estructurales, el estudio sobre la cultura cívica pretendía conocer los diferentes tipos de cultura, como la parroquial, la subordinada o la cívica de tipo participativo, para establecer vínculos con los obstáculos o con los apoyos al desarrollo democrático. En el mundo de la posguerra la relación entre modernización y democracia se formulaba de la siguiente manera: la modernización era una condición para que hubiera un gobierno democrático y estabilidad; este proceso necesitaba tener crecimiento y distribución; también era necesario contar con ciudadanos informados y con capacidad de elección. Sin embargo, el proceso no se llegó a cumplir; 30 años después las cosas parecen haberse invertido y la premisa se modificó: ahora es necesario llevar a cabo una modernización política, es decir, democratización, para tener un desarrollo económico estable y vigoroso, sobre todo cuando empezaron a aparecer los procesos de reforma económica y los famosos ajustes que incrementaron de manera considerable la desigualdad en América Latina, como de hecho ya lo hemos visto en los apartados anteriores (Nun, 1994: 39 y ss.).

Otros de los aspectos que han constituido un tema complicado es la relación entre la economía y el tipo de régimen. Contra las tesis simples que afirman que un tipo de sistema político como la democracia o la dictadura, favorecen o perjudican el desarrollo económico, hay investigaciones que han hecho contribuciones interesantes, pero no han podido llegar a conclusiones definitivas o contundentes; cuando más se ha podido comprobar que las democracias pueden tener mayor capacidad para lograr ciertos consensos o para impulsar un tipo de política social y fiscal (Maravall, 1995: 13 y ss.). En otros trabajos se ha llegado a una conclusión sobre qué puede contribuir a fortalecer una democracia desde la estructura economi-

ca y el resultado apunta hacia un cierto nivel de ingreso per cápita; según este estudio, la democracia es más viable y tiene más posibilidades de consolidación, si el ingreso per cápita es de 4,000 dólares (Przeworski, 2000: 273). En otro estudio, estos autores llegan a una conclusión interesante, que toca directamente el argumento que estamos desarrollando sobre qué hace a una democracia funcionar dentro de parámetros de eficiencia y legitimidad, es decir, en otras palabras, qué hace que una democracia dure y sea sustentable, y la respuesta a la que llegan es:

Lo que hace que las democracias sean sustentables, dado el contexto de condiciones exógenas, son sus instituciones y su desempeño. 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 estos objetivos no llegan a cumplirse (Przeworski *et al.*, 1998: 157).

Pero el argumento importante que se desprende de la evidencia que deja el funcionamiento de los sistemas democráticos, y que nos va a posibilitar la entrada al siguiente tema es el siguiente:

La dificultad que enfrentan los regímenes democráticos contemporáneos es que si bien la democracia es un sistema de derechos positivos, no genera automáticamente las condiciones requeridas para el ejercicio efectivo de estos derechos y esas obligaciones. En particular, la seguridad material y la educación, así como el acceso a la información, necesarios para ejercer la ciudadanía, no están garantizadas a toda la población por la mera existencia de instituciones democráticas (Przeworski *et al.*, 1998: 61).

POR QUÉ LA DEMOCRACIA NO FUNCIONA DE LA MISMA MANERA EN CUALQUIER PARTE

En la tradición de los estudios de Almond y Verba, unos años después apareció el libro de Putnam sobre los gobiernos locales en Italia, *Making democracy work*, un estudio que abrió un nuevo paradigma: el de la indagación sobre cómo funcionan las democracias a partir del estado que guarda el capital social en una sociedad. Este trabajo fue previo a los estudios citados del mismo autor, y lo retomamos porque tiene la ventaja

de presentar un modelo de explicación que después se aplicó en otros países (Putnam, 1993).

El punto central es la pregunta de por qué funcionan unas democracias y otras no; incluso de una manera más precisa se trata de responder por qué en unas regiones funciona y en otras no. Las preguntas giran sobre si son las instituciones formales las que hacen que una democracia sea exitosa o son sus ciudadanos. Putnam busca una respuesta a través de lo que él mismo denomina un "nuevo institucionalismo". Se trata de una travesía que tiene dos preocupaciones iniciales: cómo es que las instituciones configuran a la política y a su vez, cómo las instituciones son una configuración histórica (Putnam, 1993: 4 y ss.). El entramado institucional sirve para llegar a acuerdos y consensos, pero al mismo tiempo es el factor decisivo para tomar decisiones. En este sentido, se puede entender que:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (North, 1995: 13).

Pero, ¿qué es esto del capital social?, que parece una moda, un descubrimiento de las ciencias sociales, cuyos usos se han generalizado al grado de que han llegado a formar parte de las políticas y análisis de los organismos financieros internacionales, al mismo tiempo que seducen y retan a los procesos de investigación en disciplinas tan diversas como economía, política, antropología y sociología.

El auge del concepto de capital social tiene que ver con la búsqueda de explicaciones sobre lo que hace o necesita hacer una sociedad para que su sistema democrático pueda ser eficiente y legítimo. El paradigma del capital social cubre una extensa variedad de trabajos, enfoques y autores. Una explicación amplia de la manera en que se ha desarrollado el concepto la podemos establecer a partir de las siguientes referencias: el origen se remonta 1916 y su autora original fue Lyda Judson Hanifan, quien lo describió como

esos elementos tangibles que cuentan sumamente en la vida diaria de las personas, a saber, la buena voluntad, la camaradería, comprensión y el trabajo social entre individuos y familias [...] Abandonado a sí mismo, el individuo es socialmente un ser indefenso. Pero si entra en contacto con sus vecinos, y éstos con sus vecinos, se producirá una acumulación de capital social que podría satisfacer de inmediato sus necesidades sociales y produ-

oir unas posibilidades sociales suficientes para mejorar de forma sustancial las condiciones de vida de toda la comunidad (Putnam, 2003: 40).

Después de varias décadas, indica Putnam, en donde desaparece el uso de este concepto, es hasta la década de 1950 cuando el sociólogo canadiense John Seeley lo emplea para describir el valor de afiliación a clubes y asociaciones; en los años sesenta la urbanista Jane Jacobs lo usa para hablar del valor colectivo de los vínculos; en los años setenta fue el economista Glenn C. Loury quien se refirió al problema de los vínculos con las comunidades afroamericanas, como una herencia de la época de la esclavitud; en los años ochenta fue el sociólogo Pierre Bourdieu, quien construyó una amplia teoría sobre diferentes tipos de capital social y cultural e hizo una interesante aportación a la sociología con el uso de conceptos procedentes de la economía que resignificó (Putnam, 2003: 14).⁴⁷ Unos años después fue otro sociólogo, James S. Coleman, el que estableció que el capital social es un precursor del capital humano; se trata de un recurso para la acción y estableció que se pueden considerar tres formas, como obligaciones y expectativas, canales de información y normas sociales. Coleman analizó los efectos del capital social en la escuela, en la familia y en la comunidad (Coleman, 1988).

Después de este recorrido hay que reconocer que el *boom* por este tipo de estudios empezó a partir del libro de Putnam sobre el funcionamiento de la democracia local en Italia, al que ya nos referimos. Los planteamientos de este autor nos remiten a sus preguntas básicas: en su investigación se plantean varias interrogantes sobre el desempeño de las instituciones democráticas:

¿Cómo influyen las instituciones formales en la práctica política y gubernamental? ¿Si reformamos las instituciones estamos reformando también la práctica? ¿El desempeño de una institución depende de su entorno social, económico y cultural? ¿Si trasplantamos instituciones democráticas, crecerán en el nuevo ambiente como lo hicieron en el viejo? ¿O la calidad de una democracia depende de la calidad de sus ciudadanos, siendo entonces cierto que todo pueblo tiene el gobierno que se merece? (Putnam, 1993: 1).

⁴⁷El texto de Bourdieu plantea que estas tres formas son: "el Estado incorporado, es decir, bajo la forma de disposiciones duraderas del organismo; en el estado objetivado, bajo la forma de bienes culturales, cuadros, libros, diccionarios [...] y finalmente en el estado institucionalizado, como forma de objetivación muy particular, porque tal como se puede ver con el título escolar" (Bourdieu, 1987).

En la visión del nuevo institucionalismo, como el de Putnam, inciden una variedad de factores que plantean que las instituciones configuran políticas y al mismo tiempo son configuradas por la historia.⁴⁸ En esta visión se ponen en práctica la lógica de racionalidad y de interés, así como la teoría de juegos. Este autor establece una descripción de tres grandes rutas en las que se han diversificado los estudios institucionales: los del diseño institucional, tradición que se remonta al siglo XIX con John Stuart Mill, y los esfuerzos para construir los marcos constitucionales de las democracias representativas; luego viene una segunda escuela en la cual importan, sobre todo, los factores sociales y económicos, relacionada con los planteamientos que han construido un vínculo necesario entre instituciones democráticas y modernidad o los procesos de modernización a los que nos hemos referido antes. El tercer enfoque se centra en los factores sociales y culturales; dentro de estos enfoques se encuentra el propio Putnam, que viene de la tradición originada en Tocqueville y después en los trabajos de Almond y Verba (Putnam, 1993: 7-12).

En la investigación Putnam llega a dos factores para explicar las razones por las que en unas comunidades existen buenos gobiernos y una democracia eficiente y en otras, persisten los vicios de malos gobiernos y democracias ineficientes. Para tratar el tema se concentra en dos rutas, la modernidad socioeconómica y la que denomina la "comunidad cívica". Hay un presupuesto en el que se asimilan la prosperidad económica y el desarrollo de una ciudadanía de calidad. Aunque, como vimos antes, no se pueden establecer correlaciones simples entre estos dos conjuntos de variables, Putnam encuentra correlaciones entre un mayor desarrollo económico, mejor educación y expansión de la clase media, lo cual suele apoyar el sistema democrático. Bienestar económico y desarrollo democrático es una vieja correlación en las ciencias sociales. Lo novedoso de este trabajo es que busca la construcción de nuevos indicadores y elabora una medición para establecer cómo se comportan las comunidades que están

⁴⁸El término de neoinstitucionalismo quiere marcar un punto y aparte con las preocupaciones clásicas sobre las instituciones que siempre han acompañado a la ciencia política. El concepto puede tener muchas definiciones, pero es válido aceptar la siguiente que tomamos de Juan Miguel Ramírez Zozaya: "una historia de incremento en el número, la complejidad y el contenido de concepciones, marcos, y teorías sobre la sociedad humana expresados en forma más o menos sistemática y que gravan progresivamente en complejidad y profundidad" (Ramírez Zozaya, 1999). Los planteamientos más recientes de las ciencias sociales, los cuales se reproducen desde diferentes corrientes, se han agrupado en tres grandes corrientes, la histórica, la de la elección racional y la sociológica, para lo cual se puede consultar el escrito de Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor (Hall y Taylor, 1999).

estructuradas mediante una comunidad cívica, en la que es importante la participación, la igualdad real de derechos, la tolerancia, la confianza y la solidaridad; al mismo tiempo, estas cualidades se pueden observar a través de los tipos de asociacionismo que tiene la comunidad, lo cual se traduce a indicadores de la vida asociativa, desde las organizaciones voluntarias, clubes, organizaciones de beneficencia o filantropía, trabajo comunitario, hasta las que tienen que ver con una posición en el trabajo como los sindicatos o una preferencia política como los partidos; la cantidad y calidad de la información pública, el comportamiento y la concurrencia electoral.

El capital social “se refiere a las características de organización social, tales como la confianza, las normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones coordinadas” (Putnam, 1993: 167). En su investigación sobre Italia, estas características son rastreadas en la actualidad, pero con el telón de fondo de un largo viaje histórico que se remonta mil años en la historia, con el objeto de entender cómo se estructuran las comunidades cívicas y cuáles son sus rasgos fundacionales en la Italia medieval. Putnam señala que en las regiones cívicas existen una serie de características que se han ido formando durante siglos:

la confianza social ha sido, desde hace tiempo, un ingrediente clave de su carácter distintivo, que ha sostenido el dinamismo económico y el desempeño gubernamental. Se requiere a menudo, la cooperación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, entre los trabajadores y los gerentes, entre los partidos políticos, entre el gobierno y los grupos privados [...] La confianza lubrica la cooperación [...] La confianza social en los complejos establecimientos modernos puede provenir de dos fuentes relacionadas: las normas de reciprocidad y las redes de compromiso cívico (Putnam, 1993: 170-174).

Hay en esta investigación una ruta diferente para analizar el desempeño de instituciones democráticas que obedecen a encadenamientos en que los plazos largos se pierden en suposiciones de una historia fundadora de comunidades cívicas, integradas sobre la base de un capital social que genera desempeños institucionales eficientes. Por el lado negativo se establece la ruta en la cual no hubo estas bases fundantes; por tanto, no hay comunidades cívicas, no existe capital social y el desempeño institucional es deficitario. La falta de capital social es el factor que explica por qué no hay un desempeño democrático exitoso.⁴⁹

⁴⁹Una de las críticas que se han hecho a este texto lo formularon Alejandra Ríos Cázares y Julio Ríos Figueroa (Ríos Cázares y Ríos Figueroa, 1999).

No obstante, como veremos a continuación, el capital social, desde los diversos enfoques y con las críticas que se le hacen, puede resultar un factor para observar el desarrollo de la ciudadanía y el proceso de consolidación democrática.

EL CAPITAL SOCIAL, ¿UNA NUEVA PIEDRA FILOSOFAL?

El concepto de capital social ha tenido importantes y variados desarrollos, incluso se pueden establecer diversos enfoques, por ejemplo, por el tipo de sujeto de estudio pueden existir cuatro acercamientos distintos: comunitario, de redes, el institucional y el de sinergia (Woolcock y Narayan, 2001). En cada uno se hace referencia a un tipo de capital social. Diversos estudios hacen un seguimiento del planteamiento de Putnam y establecen una crítica, se modifican términos y al mismo tiempo se van ampliando las posibilidades del concepto. El capital social se ha vuelto una forma compleja para estudiar cómo funciona determinada democracia, como se hizo en la investigación sobre Italia, en la que se mezclan instituciones, cultura política e historia; también abre una gama de trabajos que han planteado organismos financieros internacionales como Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con especial acento en las formas colectivas y solidarias para implantar proyectos de desarrollo y ver qué tipo de intervención se puede hacer en las comunidades. Por otra parte, están los trabajos que ha puesto en marcha Naciones Unidas sobre el desarrollo humano, en los que se mezclan los factores del bienestar con los del desarrollo cultural y ciudadano.⁵⁰

Diversos estudios sobre el capital social recorren la geografía de países subdesarrollados en África o en América Latina, así como en países desarrollados de Europa y en Estados Unidos. Para reducir la amplitud del tema se puede elaborar un mapa con grandes señales que indiquen algunos de los trabajos que se han elaborado. No será exhaustivo, sino sólo indicativo:

⁵⁰El desarrollo humano “es el estado en que se encuentran las libertades de las personas, es la ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos. Tres de las capacidades fundamentales para la realización del potencial humano son, independientemente del tiempo y el lugar en que se ubiquen las personas, la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, adquisición de conocimientos individual y socialmente valiosos, y la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso [...] el PNUD, ha escogido tres dimensiones básicas para la medición: longevidad, conocimientos y acceso a recursos” (PNUD México, 2003).

– Putnam elabora en 1993 en su trabajo sobre Italia, *Making democracy work*, al que ya nos hemos referido antes, un análisis del capital social y establece varios criterios para investigar el concepto, para lo cual se centra en la participación social y la observa a través del número de votantes, los lectores de diarios, los integrantes de clubes sociales y deportivos. Con estos datos establece una valoración sobre la confianza en las instituciones públicas. Unos años después, en el año 2000, el mismo autor hace un estudio de estos indicadores en la sociedad estadounidense en *Bowling Alone* (2000) y establece el cambio que ha habido en la comunidad cívica de Estados Unidos en las últimas tres décadas; de acuerdo con este trabajo, los indicadores de la comunidad cívica, la que estudió en el siglo XIX Tocqueville, han caído, desde la participación política, la participación cívica, la participación religiosa, el modelo de familia ha cambiado, asimismo, las organizaciones voluntarias y filantrópicas, salvo las de donativos, han bajado la confianza en las instituciones públicas. Entre las razones que explican este descenso, según Putnam, se encuentran, como lo señalamos antes, la presión en el trabajo y por tener más ingreso, la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo, el impacto de las nuevas tecnologías de comunicación y de manera particular la televisión, la dispersión urbana creada por la construcción de suburbios y un cambio en los valores en la generación de jóvenes, todo lo cual ha transformado a la baja el perfil de la comunidad cívica en Estados Unidos y ha modificado el capital social. Gracias a un potente conjunto de mediciones y encuestas, Putnam logró establecer una serie de análisis sobre lo que sucedió con el capital social y la cultura cívica de los estadounidenses en el siglo XX. El libro *Bowling Alone* contiene una medición por generaciones, en donde puede evaluar cada indicador sobre confianza, participación y votación, y arribar a la conclusión de que la llamada generación cívica (1910-1940), llega a su punto culminante a mediados de los años sesenta, momento en el que empieza el declive de lo que denomina la comunidad cívica. Según Putnam, la generación post cívica, a la que le toca el trauma de la guerra de Vietnam, la lucha por los derechos civiles, el asesinato de Kennedy y Martin Luther King, el escándalo de Watergate, inicia el declive cívico, la desconfianza en las instituciones y el alejamiento de la política. Posteriormente la generación X, los nacidos entre 1965 y 1980, tienen un contacto menos vigoroso con la política, su acento es más hacia los espacios personales y privados por encima de lo público y lo colectivo. Putnam caracteriza el cambio y asigna valores a cada indicador del cambio en la cultura cívica y en el capital social; al final de cuentas le asigna los mayores valores al entretenimiento electrónico y al cambio generacional, entre ambos se llevan 75 por ciento de la responsabilidad de la pérdida del compromiso cívico. Las conclusiones son contundentes sobre lo que ha pasado con estos cambios,

se midieron de manera exacta los indicadores, pero no se sabe muy bien qué pasará con el capital social en un esquema diferente, del cual se tienen por lo pronto los rasgos, pero no los nuevos impactos. En otras investigaciones recientes se ha comenzado a estudiar qué pasa con los jóvenes que cada día se alejan más de las formas y canales políticos de participación, crecen nuevas formas de participación como la protesta en la calle y los movimientos sociales, como el de los llamados “globalifóbicos”, o las manifestaciones multitudinarias contra la guerra en Irak durante el 2003 sobre todo en Europa (Norris, 2002).

– Con un esquema similar al de *Bowling Alone* (2000), a continuación se hizo un trabajo de investigación en cinco países europeos (Gran Bretaña, Francia, Suecia, España, Alemania), en Australia, Japón y Estados Unidos. En este texto, *El declive del capital social* (2003), se lograron algunos avances muy interesantes para profundizar el tema del estado del capital social en países con un sistema democrático consolidado. Por ejemplo, se agregaron nuevas categorías para tratar la problemática, cuatro parejas que son capital social formal e informal, denso y tenue, orientado hacia dentro o hacia fuera, que tiende puentes o vínculos.³⁴ Otro descubrimiento es el de las diferencias entre los países, para lo cual establece que hay un desarrollo histórico que genera diferentes tipos de capital social, incluso un mismo indicador como la participación electoral puede tener diferentes significados de un sistema democrático a otro. Uno más de los aportes de esta investigación es el método de trabajo y la manera específica en la que se manejó el concepto de capital social, aun cuando también hubo ciertos criterios que le dan a los capítulos cierto grado de homogeneidad. Por ejemplo, en el caso de Alemania, Claus Offe y Susanne Fuchs desarrollaron una categorización sobre las formas de la acción colectiva que puede ser útil para aplicar en otros países, entre las cuales destacan las asociaciones voluntarias, como los espacios más propicios para investigar el estado del capital social. En el caso de Gran Bretaña se pudo establecer un contraste importante respecto a Estados Unidos y se comprobó que la comunidad cívica inglesa no había decaído. En Suecia se hizo un análisis que correlaciona la crisis del modelo de bienestar con la baja en ciertos niveles de confianza en las instituciones públicas. Aquí en México podemos

³⁴El capital social referido al criterio de formal e informal tiene que ver directamente con el tipo de requerimientos de ingreso; la formalidad de las asociaciones y la informalidad de los vínculos familiares; la otra pareja, denso y tenue se refiere en el primero a las formas de vinculación que pueden ser intensas o simplemente imperceptibles; el tipo de capital social que mira hacia adentro está asociado con la clase, el sexo o lo étnico; el que mira hacia fuera se orienta hacia los vínculos con asociaciones de ayuda; la otra pareja, tender puentes o ser vinculante, el primero es el que une a personas diferentes y el segundo a personas similares.

correlacionar las condiciones de pobreza, el desempleo, el corporativismo y el clientelismo con la desconfianza en las instituciones públicas, en los partidos, el Congreso y la Presidencia así como con los perfiles de una comunidad cívica débil.

– Otro conjunto de estudios que han hecho aportes y han logrado avances en la profundización del tema son los del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Chile, en los cuales se han hecho tres estudios que resultan claves y han sido comandados por Norbert Lechner. En el primero, *Paradojas de la modernidad* (1998), se hace un estudio de contraste entre los resultados positivos de un importante desarrollo económico y el malestar subjetivo de la población, que se manifiesta en miedos y actitudes de desconfianza; el segundo, *Más sociedad para gobernar el futuro* (2000), se dedica a indagar cómo se encuentra conformada la sociedad chilena, y para ello se recurre a un diagnóstico del capital social, sobre todo las redes sociales, la asociatividad y el tipo de acción colectiva, también se incluye un análisis original sobre los sueños, es decir, sobre el futuro y las aspiraciones; otro campo de estudio fue el ejercicio de la ciudadanía, con el objetivo es saber cómo mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos en un sistema que transitó de la dictadura a la democracia. El tercer estudio, *Nosotros los chilenos: un desafío cultural* (2002), es un trabajo dedicado al tema de la cultura, a saber quiénes son los chilenos, qué cambios culturales enfrentan, cuáles son sus imágenes y sus imaginarios, sus modos de vida y su ubicación cultural y política frente a los procesos de globalización, de desintegración interna y de integración externa, el mundo privado y el público y la imagen entre los ganadores y perdedores de todos estos cambios. De los aportes de estos trabajos sobre capital social han surgido varias críticas a Putnam, por el uso del concepto “redes, normas y confianza social”, cuáles pueden ser los mejores indicadores, la necesidad de distinguir los niveles en los que se puede entender el concepto (macro, micro, familiar, social, formal, informal, etcétera) y la distinción entre las formas positivas, como las que apoyan acciones cívicas, y las formas negativas, como la mafia. Quizá uno de los puntos más interesantes de la crítica sea la diferencia que puede existir entre capital social como un *stock* y como una relación, como un flujo, lo cual hace mucho más flexible el análisis porque no sólo se trata de ver si hay o no hay, sino en qué grado hay y a qué niveles (Lechner, 2000). En esta ruta para marcar diferencias o contrastes con Putnam hay otros puntos importantes del trabajo de Lechner, como la visión sobre el declive y las posibilidades de construcción del capital social. El hecho es el siguiente, “la vida asociativa vinculada a las organizaciones formales tradicionales (sindicatos, partidos políticos, pero también centros de madres y juntas de vecinos) disminuye y, en cambio, aumenta la participación en asociaciones con fines específicos y objetivos

inmediatos, así como aumentan los vínculos débiles de carácter más expresivo” (Lechner, 2000: 124).

La evidencia parece clara, pero las explicaciones son diferentes, mientras que en la perspectiva de Estados Unidos las razones de la baja en la vida cívica obedecen a causas como la televisión, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo o la dispersión urbana, en Chile el análisis se dirige hacia los efectos de la expansión del mercado, entre los que se encuentran las estrategias individualistas, en detrimento de las colectivas, o la fijación de intereses inmediatos ante el desvanecimiento del pasado y la pérdida de futuro.

– Es importante establecer otra perspectiva que se da a partir de los trabajos sobre capital social de John Durston, en Guatemala. Este autor establece un análisis a partir de proyectos de desarrollo en áreas campesinas. Sin dejar de lado el debate de los problemas, el objetivo más relevante es la puesta en operación del enfoque de capital social como una herramienta de trabajo. Durston llama la atención sobre un problema que tienen las definiciones clásicas de capital social al estilo de Putnam, en una suerte de tautología en donde la explicación del concepto se hace de manera simultánea como causa y como efecto.

El capital social es el conjunto de relaciones de confianza y cooperación, pero no necesariamente produce altos niveles de participación ni sociedades civiles altamente democráticas, ni necesariamente resulta en aumentos de la productividad y producto económico de empresas o economías [...] Aquí se plantea que, entonces, que las relaciones, normas e instituciones de confianza, reciprocidad y cooperación son recursos que pueden contribuir al desarrollo productivo y al fortalecimiento de la democracia. No se plantea que siempre lo harán, ya que al igual que otras formas de capital es una variable entre muchas necesarias para lograr los resultados deseados (Durston, 2000: 12-13).

Un análisis que distingue entre causas y efectos puede resolver el problema de la tautología o de la causalidad simple. De esta manera, se puede recapitular para establecer que el concepto de capital social se refiere a las normas, las instituciones y las organizaciones. Estas condiciones generales pueden propiciar una dinámica de relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación que contribuyen a tres formas de beneficios, una reducción de los costos de transacción, la producción de bienes públicos y la constitución de sociedades civiles saludables (Durston, 2000: 36). Una de las aportaciones de estos trabajos de CEPAL tiene que ver con un análisis de varios niveles, en el que se puede observar o construir el capital social, como el individual, el grupal, comunitario, alianzas estratégicas regionales, hasta los societales. En cada nivel está implicado un sustrato territorial (Durston, 2002). Los trabajos a los que nos hemos referido (Putnam,

Lechner) tienen una referencia societal, que se expresa en estudios a nivel nacional y en comparaciones internacionales.

Este conjunto de consideraciones son de mucha utilidad para plantear aplicaciones al caso mexicano. Por lo pronto, nos quedamos con un conjunto de desarrollos que trazan rutas para ubicar nuevos estudios de los viejos problemas sobre la conformación de ciudadanos, el funcionamiento del sistema democrático y los obstáculos que presenta.

Sin embargo, también hay que señalar que entre las diversas ubicaciones de autores y estudios a los que hicimos referencias, hay diferencias, desacuerdos y problemas comunes. Hay que tomar en cuenta que estas referencias son sólo una muy pequeña parte del gran universo paradigmático de enfoques, escuelas y disciplinas que tratan el tema del capital social. Aquí el punto es que existen problemas de precisión conceptual, porque el capital social es un concepto polisémico y esta ambigüedad dificulta la elaboración de indicadores para medir y ponderar cómo se encuentra el capital social en un país, en una región. De cualquier manera, trataremos de establecer indicadores para construir algunos de los datos a partir de ciertas encuestas sobre esta problemática.

EL MALESTAR Y EL DEBILITAMIENTO DEL "NOSOTROS"

Una buena cantidad de estas investigaciones tienen como propósito entender las estructuras y dinámicas, tanto individuales como sociales, de cómo se integran los grupos y las comunidades para construir los significados de la democracia. Parte del desencanto que se experimenta con la democracia está atravesado por un debilitamiento del "nosotros", ese referente colectivo que le da sentido a las formas concretas en las que se construye el mundo social, que es la base de cualquier democracia. En estos términos, hay un conjunto de relaciones de confianza, cooperación y respeto a las reglas, que no es otra cosa sino una manera de entender el capital social.

Además de los mecanismos y las reglas, también importan los significados. Se han construido nuevas preguntas y objetos, hipótesis y conceptos para tratar de entender una dimensión que suele escapar a los análisis más tradicionales, se trata de una dimensión que tiene que ver con el malestar que se genera a partir de las condiciones en las que se habita una vivienda que no es adecuada o se vive muy lejos del trabajo o de la

escuela; de las condiciones laborales y de las múltiples tensiones que no quedan incorporadas como variables estandarizadas en muchos estudios. Por ejemplo, Putnam ha encontrado una explicación a las razones de que los ciudadanos en Estados Unidos hoy se asocian menos, confían menos en los demás, van a las urnas y aportan menos donativos. En México, tenemos información de que estamos en una situación similar en los indicadores de capital social, menos confianza, más abstención, menor asociación.

Entre los trabajos interesantes sobre este problema se encuentran los textos de Pierre Bourdieu, quien trata de establecer una visión diferente y una metodología distinta. Este autor planteó el problema del siguiente modo:

Durante el último decenio, el campo político ha estado encerrándose cada vez más en sí mismo, en sus rivalidades internas, en sus juegos y apuestas particulares. Los responsables políticos se hallan cautivos en el entorno tranquilizante compuesto de tecnócratas que no saben prácticamente nada de la vida cotidiana de sus conciudadanos y que, sobre todo, desconocen la magnitud de su propia ignorancia. Gobiernan confiados en la magia de los sondeos de opinión, esta tecnología pseudo científica de demagogia racional que sólo puede proporcionarles respuestas arrancadas a la fuerza a preguntas prefabricadas que los individuos interrogados ni siquiera se plantean, al menos en estos términos, hasta que alguien las formule para ellos. En reacción contra esto, propuse llevar a cabo una investigación exploratoria sobre el sufrimiento, la miseria, el malestar o el resentimiento social que subyacen a las diferentes formas no institucionalizadas de protesta manifestadas últimamente (por los estudiantes y colegiales, las enfermeras, los profesores, los empleados ferroviarios, etcétera), y sobre las tensiones que motivan la política privada de las discriminaciones y recriminaciones cotidianas (Bourdieu y Wacquant, 1995: 145-146).

La doble crítica establece los problemas que tienen los procedimientos formalmente democráticos para captar lo que sucede en el mundo cotidiano de los ciudadanos a los que los políticos profesionales y los partidos políticos quieren representar; al mundo de los políticos cuyos gobiernos no saben en qué consiste ese malestar. Asimismo, la crítica se establece hacia un tipo muy formal de sociología política, de instrumentos de encuestas y metodologías que tienen problemas para estudiar lo que sucede en la vida íntima. Dice Bourdieu que la encuesta que ha realizado es una mezcla de entrevistas a profundidad con trabajo de observación y estudios de caso, y que

[...] se basa en la idea de que lo más personal es, al mismo tiempo, lo más impersonal; que muchos de los dramas más íntimos, de los malestares más profundos, de los sufrimientos más singulares que pueden experimentar los hombres y las mujeres, obedecen a contradicciones objetivas, inherentes a las estructuras del mercado laboral y de la vivienda, del sistema escolar... (Bourdieu y Wacquant, 1995: 146).⁵²

En esta misma perspectiva sobre las razones del malestar de los ciudadanos en la democracia, pero desde la política, Norbert Lechner hace una interesante aproximación que permite establecer algunas correlaciones sobre cómo se percibe y se ubica la ciudadanía en relación con los apoyos democráticos; los resultados tienen que ver, por una parte, con las identidades frente al sistema económico y, por la otra, con las formas de concebir la democracia. El ejercicio se hace en Chile y resulta en una perspectiva innovadora: por ejemplo, quienes se sienten “ganadores” respecto a su situación económica están ubicados en los niveles de altos ingresos y, en el otro extremo, los que se consideran “perdedores” se ubican de manera predominante en los estratos bajos. La mayor parte de los entrevistados se sienten molestos con el sistema económico y los términos que emplean para expresar sus sentimientos negativos son inseguridad, enojo, pérdida y llegan a representar 74 por ciento; en cambio, los sentimientos positivos son de confianza, entusiasmo y orgullo y se ubican en 23 por ciento.

Estos porcentajes tienen que ver también con la percepción de los chilenos sobre los cambios que su país ha experimentado en los últimos tiempos por lo que provienen de una diversidad que va de quienes perciben a los cambios con una “dirección clara”, los cuales representan un porcentaje de 19 por ciento en los estratos medios y altos, y porcentajes elevados en todos los niveles que perciben los cambios “sin brújula”, con 41 por ciento en el nivel alto, 35 por ciento en el medio y 33 por ciento en el bajo; y los que consideran que a pesar de los cambios “las cosas siguen igual”, los mayores porcentajes se dan en los niveles medio bajo y bajo con 52 y 53 por ciento, y en los niveles altos y medios con 38 y 42 por ciento proporcionalmente. Quienes consideran que los cambios “tienen dirección” piensan que la democracia es preferible al autoritarismo, en

⁵²Estos planteamientos se pueden encontrar en otro libro de Bourdieu (Bourdieu, 1999). Sin duda una investigación en la que el autor dirige un equipo de investigadores que se dedican a romper con las metodologías tradicionales u ortodoxas; realizan su trabajo mediante una mezcla de entrevistas en profundidad, junto con observación de campo y trabajo de investigación social.

cambio los que consideran que “las cosas siguen igual”, son indiferentes frente a tipo de régimen. Incluso hay posiciones intermedias en las que los ciudadanos prefieren un régimen democrático, pero no se sienten sujetos del mismo proceso de cambios democráticos (Lechner, 2002). Los datos sobre Chile quizá hablen de una realidad específica distinta a la de México, sin embargo, cabe señalar que en el momento de hacer esta investigación había datos similares, por ejemplo el del apoyo a la democracia, según el Latinobarómetro de 2001, en Chile era de 45 por ciento y en México de 46 por ciento.

Evaluación de los cambios según nivel social
(Porcentaje)

<i>Usted diría que los cambios</i>	<i>Medio alto</i>	<i>Medio medio</i>	<i>Medio bajo</i>	<i>Bajo</i>	<i>Total</i>
Tienen una dirección clara	19	19	12	12	14
Son cambios sin brújula	41	35	34	33	34
A pesar de cambios las cosas iguales	38	42	52	53	50
NS/NB	2	4	2	2	2
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Lechner, 2002.

La idea de buscar el malestar de los ciudadanos frente a la democracia tiene que ver para Lechner, con el debilitamiento o resquebrajamiento de un “nosotros” que pueda generar un sentido colectivo y comunitario.

Con frecuencia la individualización es vivida no como emancipación de viejas trabas, sino como una presión a decidir asuntos, sin contar con los recursos necesarios. Las situaciones de estrés y agobio se multiplican si, además las personas carecen de redes sociales y referentes colectivos (que son formas de capital social) [...] La realidad cotidiana se vuelve tan poderosa y avasalladora que la lucha del Yo por sobrevivir conduce a un retraimiento al mundo privado. Frustrado en su esfuerzo de individualización, el individuo se repliega a la familia como último refugio [...] En muchos casos, la familia reemplaza a la experiencia de sociedad. La actual centralidad de la familia indica una restricción de la convivencia social. La retracción al mundo privado dificulta experimentar un Nosotros como sujeto colectivo capaz de modelar su entorno (Lechner, 2002).

Los planteamientos de Bourdieu y Lechner coinciden en este punto, el primero explora las condiciones sociales, trabajo, vivienda, mientras que el segundo se dedica a los vínculos de lo cultural con lo político; ambos son complementarios.

Otro punto de este planteamiento tiene que ver con el Estado, con el espacio público que se encuentra disminuido, como lo señalamos anteriormente. Las repercusiones pueden ser del siguiente tipo:

[...] Históricamente, en nuestros países el imaginario colectivo se constituye en torno al Estado. Él sintetiza las formas de convivencia y, por ende, la imagen del Nosotros. Un imaginario que tuvo un fuerte anclaje en la experiencia diaria de la gente (escuela pública, salud pública). La reorganización de la economía (tanto la privatización de los servicios como la globalización) redujo no sólo las bases materiales de ese Nosotros, sino que barrió con el discurso del Estado que le daba nombre (Lechner, 2002).

Cuando se habla de democracia, la complejidad se suele apoderar de los conceptos y, en el otro extremo, las formas sencillas de explicación resultan demasiado simplistas. En este ejercicio Lechner hace un planteamiento y se pregunta cómo explicarle a un niño de qué se trata la democracia, para lo cual selecciona cuatro variables:

- Como un juego de azar en el que muchos juegan y pocos ganan, que corresponde a una visión elitista.
- La de un partido de fútbol, en el que se trata de ganar, pero hay reglas iguales para todos, se trata de la visión procedimental.
- La de un barco en donde el capitán y los marineros colaboran, que se orienta a una perspectiva de consensos.
- Por último, la de un supermercado en donde cada quién saca lo que necesita, una visión instrumental.

Los "perdedores" que vimos antes, identifican a la democracia con el elitismo, el azar representa un nivel de 59 por ciento y el supermercado 56 por ciento; en cambio, los "ganadores" prefieren la visión del barco. Este resultado se vincula además, con otra parte de este trabajo, una tipología de ciudadanos en cuatro categorías: ciudadanos desconfiados que son 13 por ciento, instrumentales 28 por ciento, desvinculados 27 por ciento y democráticos 32 por ciento Lechner explica que

[...] un tercio de los ciudadanos serían propiamente democráticos por sus prácticas y visiones políticas. A este grupo pertenecen las personas con más vínculos sociales (capital social), con una visión de futuro y del espacio nacional y mundial (de ciudadanía plena) [...] Otros dos grupos significativos son los ciudadanos instrumentales y desvinculados. Ambos son de estrato bajo o medio bajo [...] el ciudadano desvinculado se siente doblemente excluido: del sistema económico y de la sociedad. Por ende muestra un fuerte sentimiento de impotencia (Lechner, 2002).

Un resultado muy importante para la construcción del "nosotros" en nuestro país, además de las condiciones estructurales son las condiciones políticas que dividieron y polarizaron a México como resultado del proceso electoral del 2006. Se lastimaron a tal grado las expectativas ciudadanas, por una actuación incompetente de las autoridades electorales, que dos años después creció el porcentaje de personas que consideraron que el conflicto poselectoral no se había terminado.⁵³ Incluso varios años antes del conflicto electoral, ante la pregunta de:

En su opinión, un país con elecciones limpias, pero que no resuelve el problema de la pobreza, ¿es o no es democrático? y según un 59.2 por ciento considera que un país no es democrático si no resuelve el problema de la pobreza, incluso los más pobres, los que están en el rango de cero a un salario mínimo la respuesta fue más contundente porque subió a 63.3 por ciento.⁵⁴

Durante años se ha discutido en la teoría política acerca de si lo importante para tener una democracia fuerte es una cultura política, o más bien son necesarias instituciones consolidadas. Durante las elecciones del 2006 se volvió a actualizar esta discusión. La polémica electoral sobre los apretados resultados se puede sintetizar en dos posiciones que dividen al país: los que defienden a las instituciones y señalan que el proceso electoral y los comicios presidenciales se llevaron a cabo básicamente con respeto a la legalidad y dentro de los cauces institucionales. Por otra parte, hay otro sector de la sociedad que no acepta los resultados porque considera que se trata de una elección con muchas irregularidades e incluso con un "fraude" importante (Crespo, 2008).⁵⁵

⁵³Ver la encuesta de Consulta Mitofsky, "Dos años después de la elección presidencial en México", junio de 2008.

⁵⁴Encuesta "Naturaleza del compromiso cívico", México, IFE, 2003.

⁵⁵El libro de José Antonio Crespo apareció justo dos años después del proceso electoral. Es un riguroso estudio de las actas en donde se demuestra la incompetencia de las auto-

Mientras los que ganaron defendieron la institucionalidad, los que salieron abajo la cuestionaron porque según ellos, no fue una elección limpia. Unos acusaron de que se cometió “fraude” y los otros señalan que no se quiso reconocer la derrota. Se generó un imaginario plagado de dudas para unos y de certezas para otros. Dos años después, el libro de Crespo demostró que con la revisión de las actas no se podía sostener la hipótesis del fraude, pero tampoco el resultado al que llegó el Tribunal de un triunfo inobjetable; más bien quedó como una elección incierta, en donde el resultado jurídico no correspondió al resultado aritmético de las actas. Sobre esa base resulta complicado reconstruir un “nosotros” que le pueda dar sentido a la vida política.

Si tuviera que explicar a un niño lo que es la democracia en Chile
cuál de los siguientes ejemplos utilizaría
(Porcentaje)

Un juego de azar donde muchos juegan y pocos ganan. Visión elitista.	35
Un partido de futbol donde se trata de ganar, pero con reglas iguales para todos. Visión procedimental.	24
Un barco donde todos –de capitán a marineros– colaboran. Visión consensual.	22
Un supermercado donde cada uno saca lo que necesita. Visión instrumental.	14
NS/NR	5
Total	100

Fuente: Lechner, 2002.

CONFIANZA, ASOCIATIVIDAD Y PARTICIPACIÓN

Para establecer algunos referentes sobre lo que pueden representar los indicadores del capital social es necesario ubicar en primer término, que la confianza es “en realidad un concepto paraguas que cobija una variedad de fenómenos cuyo elemento común es que permiten a los individuos tomar riesgos en sus tratos con otros, solucionar dilemas de acción colectiva o actuar de forma aparentemente desinteresada” (Aguilar Rivera, 2002: 5). Incluso se ha llegado a pensar que la confianza es una base importante para

riedades electorales, INE y Tribunal, lo cual impide dar certificados de buena conducta a las instituciones.

cualquier democracia, sobre todo en lo que tiene que ver con la percepción ciudadana ante las instituciones. De acuerdo con Putnam y su investigación en Italia, la confianza genera un círculo virtuoso de mayor confianza de los ciudadanos en su gobierno, al mismo tiempo que los gobernantes establecen políticas de buen gobierno en respuesta a la confianza depositada.

Si la confianza es un factor moral o se trata de una suerte de cálculo en función de expectativas de reciprocidad, no deja de presentarse como un elemento, clima, percepción, que es indispensable para tener condiciones de cohesión social y una ampliación del llamado canon democrático. Hasta hace relativamente poco, la desconfianza era percibida como un factor negativo, una pérdida de capital social y un costo alto para gobernar. Puede haber diversas formas de entender la desconfianza, por ejemplo, una tiene que ver con el desencanto, con las promesas incumplidas de la democracia (como escribió Bobbio), con incumplimiento de políticos que se comprometieron en campaña a hacer un tipo de política y en el gobierno terminaron por poner en práctica una política diametralmente opuesta: bienestar vs. recorte salarial, transparencia vs. opacidad, aplicación de la ley vs. impunidad. Otra forma tiene que ver con las condiciones estructurales de pobreza y exclusión; mientras más aislamiento y desintegración, más desconfianza. Otro caso es el que muestra que una mayor adhesión al régimen democrático pasa por una situación económica aceptable.

La confianza se suele medir de diferentes formas; la interpersonal se refiere a qué tanto se confía en el otro. En este sentido existe en México un problema de confianza, según la encuesta del INE, “Naturaleza del compromiso cívico” (2003), a la pregunta de si hay acuerdo con que “la gente se interesa sólo en su propio bienestar”, la respuesta fue de acuerdo con 44.6 por ciento y parcialmente de acuerdo con 32.1 por ciento, lo cual suma un 76.7 por ciento, un poco más de siete de cada 10 mexicanos piensa así. Este resultado se puede complementar con otra pregunta que dice: “qué tan de acuerdo está en que hay que tener cuidado porque todos se quieren aprovechar de uno”, y la respuesta es similar a 69 por ciento, entre los que están de acuerdo o parcialmente de acuerdo. Sin embargo, a la pregunta “cuando uno tiene un problema siempre hay alguien que le da la mano”, 75.9 por ciento estuvo de acuerdo o de acuerdo en parte. En esta respuesta hay diferencias regionales muy importantes, por ejemplo con una población más urbana en estados con un desarrollo económico importante como Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro, la respuesta es

más alta que en estados más pobres y rurales como Chiapas, Guerrero y Oaxaca.⁵⁶

La confianza interpersonal se puede apreciar en el siguiente cuadro:

¿Qué tanto confía usted en...?
0 menor confianza, 10 completa confianza

Lugar	Persona	Calificación asignada con mayor frecuencia	Porcentaje de personas que asignan esta calificación
1	Familia	10	61.1
2	Vecinos	8	27.7
3	Personas más pobres	8	24.9
4	Personas con quienes trabaja	8	23.8
5	Personas de otra religión	8	19.5
6	Personas más ricas que usted	8	17.8
7	Personas de otra raza	7	17.7
8	Líderes de su comunidad	5	17.8
9	Extranjeros	0	20.2

Fuente: Elaboración con base en la encuesta "Naturaleza del compromiso cívico", México, IFF, 2003.

Destacan la familia y el mundo cercano, los vecinos y las personas con las que se trabaja; de la misma manera no hay mayor distinción en la confianza de acuerdo al criterio económico y cabe destacar la desconfianza en los liderazgos y la figura del extranjero. De acuerdo con una encuesta realizada con apoyo del PNUD correspondiente a 2006 existe la convicción de la creciente corrupción es una amenaza significativa para la democratización. Sólo 20 por ciento expresó que la gente de su comunidad era muy confiable. La confianza en familiares es muy alta (Parás, 2006).

De acuerdo con las mediciones del Latinobarómetro la confianza interpersonal ha ido a la baja en México. En 1997 se encontraba en 43 por ciento, en 2004 estaba en 36 por ciento, en 2006 se encontraba en 28 por ciento y en 2007 había descendido hasta 20 por ciento, es decir dos de cada 10 decían tener confianza interpersonal. Según el Latinobarómetro de 2007 en México 42 por ciento dice que no ha pertenecido nunca a una organización política o social; sólo una tercera parte ve oportunidades

⁵⁶Encuesta "Naturaleza del compromiso cívico", México, D.F., IFF, 2003.

para conseguir trabajo y menos de 30 por ciento considera que hay protección contra el crimen. Este estudio plantea que los problemas de cohesión social tienen su origen en la disparidad de acceso de las personas a un mínimo y que sólo cuando se tiene capacidad en los bolsillos la gente dedica más tiempo a defender sus derechos. Varios autores, concuerdan en que el capital social es importante para la democratización y están de acuerdo con los postulados de Banco Mundial, según los cuales la cohesión social es necesaria para que las sociedades prosperen económicamente y para que su desarrollo sea sustentable. Se considera al capital social como el pegamento para que una sociedad mantenga unidas a las instituciones y se facilite la resolución de los problemas políticos (Jayton, 2006).

En mayo de 2007 el PNUD México y la Sedesol presentaron los resultados de la Encuesta Nacional sobre Capital Social en el Medio Urbano.⁵⁷ Se enfatizaba que el capital social implicaba las relaciones sociales que permiten a la gente resolver problemas compartidos. En este estudio menos de 20 por ciento consideraba que la mayoría de la gente era confiable. Siete de cada 10 decía que uno debía cuidarse las espaldas y estaban convenidos de que la ley no protegía a todos por igual. Cerca de la mitad de los entrevistados opinó que la gente se ayudaba menos entre sí que lo que sucedía un año antes. Menos de la cuarta parte confesó pertenecer a alguna organización; y más de la mitad de los que participaban en organizaciones señaló que las decisiones las tomaban los líderes de dichas organizaciones.

No obstante, para el estudio del capital social en México habría que tener en cuenta otros elementos. Con base en una encuesta que se levantó a finales de 2005 y principios de 2006 Cemefi constató que había un alto porcentaje de solidaridad expresada de manera informal. 66 por ciento de los encuestados respondió que había hecho algo por los demás con cierta regularidad sin mediar pago o sin beneficio de la propia parentela (Butcher, 2008).

En el siguiente cuadro que expresa la confianza social, se pueden establecer tres rangos: las figuras sociales y las instituciones autónomas de la democracia, las figuras de gobierno en distintos niveles y al final las figuras con las que existe mayor desconfianza, como los partidos, los diputados y la policía.

⁵⁷Este estudio se puede consultar en www.revistadedesarrollohumano.org

¿Qué tanto cree usted en lo que dicen...?
0 no cree nada, 10 cree completamente lo que se dice

Lugar	Persona	Calificación asignada con mayor frecuencia	Porcentaje de personas que asignan esta calificación
1	Maestros	8	29.7
2	Medios de comunicación	8	27.5
3	GNDH	8	25.7
4	IFE	8	24.7
5	Organizaciones sociales de ayuda	8	24.4
6	Curas, sacerdotes o ministros religiosos	8	23.6
7	Presidente de la República	8	20.7
8	Autoridades del municipio	7	21.4
9	Gobierno federal	7	20.8
10	Gobierno del estado	7	19.9
11	Diputados federales	5	20.0
12	Partidos políticos	5	21.7
13	La policía	5	21.2

Fuente: Elaboración con base en la encuesta, "Naturaleza del compromiso cívico", México, III, 2003. La confianza en el IFE se modificó por el conflicto electoral del 2006.

De manera consistente la desconfianza en las instituciones partidarias es una constante que expresa la paradoja de que una democracia necesita partidos, pero la ciudadanía los ubica invariablemente en el sótano de la desconfianza. El Latinobarómetro de 2007 ubica a los partidos en 20 por ciento de confianza en el promedio latinoamericano, por debajo del Congreso, el sistema judicial, la policía y las fuerzas armadas. En esta medición México ocupa el quinto lugar con 24 por ciento, por debajo de Venezuela que es el más alto (36 por ciento), Uruguay, República Dominicana y El Salvador.

La corrupción está vinculada a los partidos y sobre todo a la compra del voto, como factores negativos. 53.3 por ciento piensan que los partidos compran el voto y 21.2 por ciento consideran que en parte lo compran. Pero lo más interesante es que de este 74.5 por ciento existe según la encuesta del IFE (2003) 48.3 por ciento al que alguna vez le ofrecieron algo a cambio de su voto, ya sea un líder de la comunidad (27.5 por ciento), un promotor de partido (65.4 por ciento) o un empleado de gobierno (10.6 por ciento). La oferta fue de trabajo (14.2 por ciento), un regalo tipo camiseta o gorra (36.7 por ciento), ser beneficiario de un programa de apoyo (14.4 por ciento), poner servicios en la colonia (15.1 por ciento), dar dinero

(22.2 por ciento) o una despensa (36.1 por ciento). La oferta de ingreso a los programas de política social se ha convertido en una de las formas más populares de compra del voto.

Estudios recientes muestran que el problema de la desconfianza y el descrédito en la política y en los partidos tiene diversas características, no se trata de un fenómeno temporal, sino persistente durante las últimas tres décadas. Se trata de una problemática general, internacional, y no de algo que sólo afecta a unos cuantos países, por supuesto hay grados; por ejemplo, en un estudio reciente se midieron los siguientes indicadores en Europa y Asia: la corrupción, la burocracia, la eficiencia, el trato justo y la sensibilidad a las demandas populares, y el resultado es mucho más negativo para los partidos en países como Rusia, Armenia, Rumania, Lituania, que tienen los indicadores más altos, luego viene Europa occidental y al final, con mejores evaluaciones, están los países más pequeños, como Luxemburgo (Dogan, 2005). Otra de las características es que se trata de un problema crónico y estructural, dado que afecta las bases de las principales instituciones de la democracia representativa. A pesar de que la visión de que se trata de oligarquías, de leyes de hierro, como lo señaló Michels al inicio del siglo xx, son instituciones que se supone que agregan intereses, movilizan ciudadanos y sirven para la elección de gobernantes. La crisis de los partidos se ha agudizado con la mediación de la política, el surgimiento del modelo de partido *catch all*, en donde las ideologías se han deslavado y la mercadotecnia se ha plantado como eje central de los procesos electorales, lo más alejado de la democracia deliberativa, como lo concibió Habermas. Además, se ha podido observar que se trata de una problemática que tiene racionalidad y aquí se puede establecer otra visión que se vincula a la desconfianza con un sistema necesario y productivo, con un contrapeso a la política que se ha encerrado en la televisión y en las élites.

La desconfianza política se ha constituido en uno de los presupuestos importantes para el análisis de la democracia. La falta de confianza que tiene la ciudadanía en las instituciones corresponde a esas partes del sistema político que son profesionales: partidos, legisladores, gobernantes. En México el problema se expresa en estos momentos por la fuerte polarización que dejó el 2006.

En la búsqueda de nuevas preguntas, Pierre Rosanvallon ha planteado:

Tal desconfianza democrática se expresa y se organiza de múltiples maneras. Distinguiré tres modalidades principales: los poderes de control, las

formas de obstrucción, la puesta a prueba a través de un juicio. A la sombra de la democracia electoral-representativa, estos tres contrapoderes dibujan los contornos de lo que propongo llamar una contrademocracia. [...] es la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social, la democracia de la desconfianza organizada frente a la democracia de la legitimidad electoral (Rosanvallon, 2007: 27).

Muchas veces se ha analizado a nuestra democracia desde las normas electorales, o desde las libertades y los derechos; también hemos visto discusiones sobre la calidad de los desempeños. Los resultados han sido una pista frecuente de estudio. La formulación de compromisos sustantivos que dan forma a las políticas sobre cuestiones sociales son sin duda un mirador importante, al mismo tiempo que el balance entre los marcos jurídicos y sus expresiones de legitimidad. Todas estas formas en las que se ha tratado de entender la política y la democracia, han tenido referencias que se pueden agrupar en teorías normativas, en análisis específicos y en acercamientos críticos, a estos últimos pertenece el enfoque de Rosanvallon.

Podemos entender que sanción, obstrucción, control, veto, son figuras que poco a poco se han asentado en los sistemas políticos, porque tienen un sentido y forman también parte del universo democrático. Un hilo que le da forma a estos conceptos es el de la desconfianza. Esa "institución invisible", en palabras de Arrow, añade a la legitimidad política y a las concepciones meramente de procedimiento, dimensiones morales y sustantivas. Quizá una de las formas de volver a pensar y a imaginar el presente y el futuro de nuestra democracia es dejar atrás visiones pasivas del ciudadano desencantado que termina por marginarse y empezar a entender que hay muchas dinámicas sociales en donde la desconfianza, la sanción social y la capacidad de obstrucción son piezas que cada día se han vuelto más importantes. Frente a un sistema de partidos marcadamente partidocrático,⁵⁸ existen también múltiples puntos de contrapeso, miradores y observatorios ciudadanos, movimientos sociales, una compleja trama de opinión pública, plural y diversa, que conforman una contrademocracia.

⁵⁸Encerrado en sí mismo, con financiamiento público y acceso a medios masivos, como la televisión, se trata de partidos que han perdido contacto con la ciudadanía, han monopolizado la representación y no rinden cuentas de sus acciones; deciden en función de los intereses de la élite del partido y de compromisos con otras élites. Como señala Mauricio Merino, en un artículo periodístico, "Los dueños del régimen" el régimen político mexicano que surgió de la transición tiene dueños, y éstos son los tres grandes partidos, porque no se puede tener candidaturas ciudadanas, son los únicos que pueden tener acceso a los medios masivos y son los únicos actores del proceso electoral (Merino, 2008).

Sin duda, esta otra dimensión que ya existe en nuestro país necesita tener una densidad mayor, volverse cada vez más influyente, para que pueda ser un contrapeso al carácter pasivo de nuestra incipiente democracia.

La desconfianza está integrada por una serie de poderes que cumplen funciones de control, de contrapeso, desde la diversidad de información, la oposición, los movimientos sociales, hasta las redes ciudadanas. Dentro de estos espacios es donde se tendría que definir la agenda de políticas públicas de un gobierno. Porque gobernar

no consiste sólo, en efecto, en resolver problemas de organización, asignar de manera racional los recursos, planificar una acción en el tiempo. Gobernar significa [...] hacer inteligible el mundo, dar instrumentos de análisis y de interpretación que permitan a los ciudadanos manejarse y actuar de manera eficaz (Rosanvallon, 2007: 295).

Sin duda se necesita una contrademocracia potente, que pueda contribuir a reforzar esas democracias que "no se consolidan, pero no se derrumban", como la nuestra.

Las formas de participación y de asociación pasan por la posibilidad de influir en el gobierno. Existe una visión pesimista sobre la influencia en el ámbito público, pero está directamente correlacionada con el nivel educativo, como podemos ver en los siguientes dos cuadros:

¿Qué tanto cree que los ciudadanos pueden influir en las decisiones del gobierno?

Mucho	40.37%
Poco	43.08%
Nada	13.30%
Otra	0.80%
No sabe	2.23%
No contesta	0.18%

Fuente: INCUPE, 2003.

La mayoría de las personas piensa que la influencia es poca (43.08 por ciento); sin embargo, el porcentaje de personas que piensan que se tiene mucha influencia es casi igual (40.37 por ciento). De las personas que opinaron que los ciudadanos pueden influir mucho en las decisiones del gobierno, 60 por ciento tienen educación de posgrado. El nivel educativo hace una buena parte de la diferencia en este tipo de apreciaciones.

¿Qué tanto cree que a los gobernantes les interesa lo que piensa la gente como usted?

Mucho	11.69%
Poco	55.19%
Nada	29.67%
Otra	1.08%
No sabe	2.28%
No contesta	0.08%

Fuente: ENCUPE, 2003.

Más de 80 por ciento de los entrevistados piensa que los gobernantes tienen poco o nada de interés en lo que piensan (55.19 por ciento poco, 29.67 por ciento nada). De nueva cuenta, el nivel de confianza en el interés que los gobernantes muestran si está relacionado con el nivel de instrucción, la mayoría de las personas que opinaron que tenían mucho interés contaban con estudios de posgrado (33.83 de 11.69 por ciento), de los que opinaron que poco, sus estudios eran de secundaria (61.28 de 55.19 por ciento) y de los que opinaron que nada no tenían estudios (35.09 de 29.67 por ciento).

La participación está muy vinculada con el factor de asociatividad y hay una correspondencia con la crisis de los partidos y la política. Los porcentajes más bajos de participación se refieren a los partidos y a los sindicatos, este último es un tema que trataremos adelante, porque obedece a otro tipo de problema con relación al partido político.

Organizaciones a las que pertenece

Asociación religiosa	42.0%
Junta de vecinos	40.7%
Asociación de padres	37.6%
Asociación deportiva	35.5%
Organización ciudadana	28.0%
Asociación cultural	26.1%
Asociación de colonos	22.1%
Partido o asociación política	17.8%
Sindicato	13.9%

Fuente: Elaboración con base en la encuesta "Naturaleza del compromiso cívico", México, IFE, 2003.

Las asociaciones a las que mayor porcentaje de entrevistados pertenece es a las asociaciones religiosas (42 por ciento). Los sindicatos son los que reportan menor afiliación con 13.9 por ciento seguido por los partidos políticos con 17.8 por ciento. Las principales razones manifestadas para no pertenecer a estas asociaciones fueron la falta de interés y la falta de tiempo.

Además de la pertenencia, ha empezado a cobrar forma una cultura electoral, como forma de entender el funcionamiento de una democracia. Un sector importante de la población considera que votar y acudir ante las autoridades son actitudes que deben asumir los ciudadanos para ser tomados en cuenta. Las razones principales por las que se ha ido a votar son: porque así debe funcionar una democracia, es un deber, 46.3 por ciento, para ejercer un derecho ciudadano 24.4 por ciento y por lealtad a un candidato 17 por ciento (Encuesta "Naturaleza del compromiso cívico", IFE, 2003).

Mejor forma de actuar para que lo tomen en cuenta las instituciones

1	Quejarse ante las autoridades	44.8%
2	Acudir a votar	44.6%
3	Hacer denuncias en los medios de comunicación	30.3%
4	Recurrir a un conocido	24.2%
5	Dar mordida	14.7%
6	Acudir a su diputado	13.7%

Fuente: Elaboración con base en la encuesta "Naturaleza del compromiso cívico", México, IFE, 2003.

Al mismo tiempo, el capital social palidece cuando se pone a prueba, hay una serie de indicadores en la encuesta del IFE, a la que nos hemos referido, en la que se presenta el siguiente panorama de la vinculación entre los ciudadanos y las instituciones. Ante la pregunta de qué instituciones le ayudarían en caso de

- Quedarse sin trabajo, la respuesta es ninguna 33.6 por ciento y no sabe 32.8 por ciento.
- Atropellar a una persona, ninguna 18 por ciento y no sabe 20.8 por ciento.
- Si no tiene para pagar el hospital, no sabe 31.7 por ciento y ninguna 23.8 por ciento.

- Denuncia en caso de corrupción un 32.8 por ciento y ninguna 20.3 por ciento.
- Un desastre como terremoto o inundación, no sabe 22.9 por ciento y ninguna 9.5 por ciento, el gobierno federal 34.3 por ciento.

Se puede observar que salvo en caso extremo de un desastre existe una ciudadanía desamparada, ignorante y desconfiada en relación con las instituciones gubernamentales. En suma, son expresiones de un capital social deficitario.

Cualquier proyecto que mire hacia una mejor distribución del ingreso y una mayor justicia laboral, pasa necesariamente por el mundo del trabajo. ¿Cómo hablar de democracia en México, cuando somos quizá uno de los pocos países en donde el patrón escoge a su sindicato y el gobierno decide a quién le da un registro y a quién no? No se necesitan grandes o pequeños cambios en la ley, se puede empezar por modificar las prácticas: no hay transparencia y urge que se conozcan los registros sindicales; no existe el voto secreto y para los conteos es indispensable, como en cualquier procedimiento electoral democrático; tampoco hay ninguna rendición de cuentas de los sindicatos, son sujetos no obligados por la transparencia, supuestamente para no afectar su autonomía gremial.

¿En qué condiciones se encuentra el mundo del trabajo en México, que es una parte sustantiva de cualquier red asociativa de organización y participación ciudadana? Las noticias son bastante malas y la perspectiva es poco alentadora. Hay analistas laborales que ya comparan el mundo laboral de hoy con las condiciones que había a finales del porfiriato: desigualdad social extrema con salarios extremadamente bajos; empleadores antisindicales; una visión de lo laboral dominada por empresarios; falta de contrapesos; ausencia de justicia laboral imparcial y pocos mecanismos para expresarse.

El mundo laboral mexicano ha cambiado de manera drástica y por ninguna parte hay buenas noticias para los trabajadores. La fragmentación de los segmentos sindicales atraviesa por una fase aguda. Por lo menos hay tres grandes pistas y en cada una de ellas existen varias divisiones: en la primera pista quedan los escombros del Congreso del Trabajo que integran a los ferrocarrileros y a la CTM; por otra parte está el sindicato de los petroleros, que se encuentra distanciado del cetemismo. Una segunda pista la forman la CROC y el sindicato de mineros, que ha entrado en una fase de conflicto por el litigio de reconocimiento de su líder. Y una tercera pista

es el sindicalismo independiente que se agrupa en dos líneas, la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) y el Frente Sindical Mexicano, comandado por el Sindicato Mexicano de Electricistas.

El mundo del trabajo en México permanece bajo condiciones extremas. Muy poco tiene que ver con lo que sucede en otros espacios. El balance es completamente negativo y las otras demandas por un espacio laboral democrático permanecen vigentes. El tema más relevante es que los trabajadores puedan escoger a quien los represente y por cuál sindicato votan de manera libre y secreta. Esta demanda elemental sólo se logra minoritariamente en el país. El mundo del trabajo se encuentra sumergido dentro de una estructura de simulación. México es uno de los casos más extremos en el fenómeno de los contratos de protección, figura cercana a una franquicia, en la cual el patrón "compra" un contrato y la autoridad lo reconoce, lo que se da en secreto y a espaldas de los trabajadores. Se calcula que este fenómeno de los contratos de protección abarca 90 por ciento del mundo laboral mexicano. Si consideramos que el contrato colectivo de trabajo es el corazón del mundo laboral, ya podemos calcular en qué condiciones se encuentra la mayoría de los trabajadores en el país. El sindicalismo real se da casi como una excepción. Sin duda, estamos frente a un escándalo internacional que ya ha sido tratado como una violación de derechos humanos por la mayor asociación sindical de América Latina: la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT). El contraste del mundo laboral con lo que ha sucedido en general en el país es bastante drástico. En lo político, los partidos tienen amplias libertades; los poderes son cada vez más autónomos; hay —a pesar de la peligrosidad del crimen organizado que golpea al periodismo—, una creciente libertad de expresión. Sin embargo, el espacio laboral es una excepción: se trata de un mundo en donde los derechos laborales se violan de manera permanente.

Mientras no se entienda que un mundo laboral con representación real y democracia es necesario para el desarrollo del país, no se moverán las piezas en el sentido de una reforma. Estamos ante un grave problema que desafortunadamente ha sido dejado de lado por los gobiernos de todos los colores políticos. Cuando hablamos de los niveles de asociatividad, que en términos de capital social se pueden entender como tasas de sindicalización, existen un conjunto de factores que han producido el decrecimiento del sindicalismo. Por ejemplo, entre 1984 y 1996, la tasa de sindicalización bajó ocho puntos porcentuales, de 24 a 16 por ciento como se puede observar en el siguiente cuadro.

Número de trabajadores asalariados sindicalizados y no sindicalizados, 1984 y 1996

1984			Sindicalizados	No sindicalizados
	Sindicalizados	No sindicalizados	%	%
Total	3'390,137	10'467,869	24	76
Hombres	2'211,082	7'915,010	65	75
Mujeres	1'179,055	2'552,859	34	24

1996			Sindicalizados	No sindicalizados
	Sindicalizados	No sindicalizados	%	%
Total	3'535,317	18'617,867	16	84
Hombres	2'092,218	12'952,669	59	69
Mujeres	1'443,099	5'665,198	40	30

Fuente: Cálculos a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH), 1984, 1996, y en Alcalde y Bensusán, 2000.

Una de las tesis que soporta de mejor manera la explicación de lo que ha pasado con la declinación de la densidad sindical es la que postulan Fairris y Levine; este cambio se puede explicar por diversas vías, los cambios en la industria, la modificación en las tasas de ocupación o las características demográficas de los trabajadores, todo ello, según los autores, representa una cuarta parte de la explicación; mientras que el resto, las otras tres cuartas partes del problema, se debe a los cambios estructurales e institucionales (Fairris y Levine, 2004). En otros estudios se ha comprobado que la dinámica de la sindicalización ha tenido que ver directamente con el

proceso de desregulación de las relaciones laborales. Al hablar de desregulación nos estamos refiriendo a la desaparición de acuerdos formales (contratos colectivos, reglamentos internos de trabajo o acuerdos específicos) en los cuales se define por escrito el alcance y los límites de para la contratación, el uso de la fuerza de trabajo y la organización de los procesos productivos (Herrera y Melgosa, 2003: 346).

La baja en la densidad sindical tiene una excepción, como se puede observar en la siguiente gráfica, y se refiere a los trabajadores de la educación, los maestros afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), quienes mantienen la mayor densidad, y también se han convertido en la pieza política más importante del mundo sindical, sobre todo en términos de estrategias y alianzas electorales. La fuerza electoral

de los maestros, cuya dirigente formó lo que será el último partido político gremial, el Partido Nueva Alianza, se separó del PRI y negocia directamente las alianzas que le convienen dentro de una perspectiva completamente pragmática. Así, se alió con el PAN en el 2006 y puso a disposición de este partido un caudal de votos importante, sobre el cual existe la hipótesis, no comprobable directamente sino a partir de acercamientos estadísticos, de que fue lo que hizo la diferencia entre el primero y el segundo lugar.⁵⁹ Se podría pensar que en este caso estamos ante un tipo de capital social negativo, ese que producen las viejas estructuras del corporativismo sindical puestas a disposición de los intereses de sus dirigentes sindicales. Estamos hablando de un sindicato que es considerado el más numeroso de América Latina. Pero, ¿cuántos maestros hay?

Población sindicalizada, 1998-2000

Año	1998	2000
PEA	40'114,143	41'026,994
Empleo industrial	9'651,595	10'085,329
PSSI*	7'376,209	8'028,614
Sindicalización de la PSSI	1'140,071	1'208,164
Tasa de sindicalización de la PEA	9.26%	9.81%
Tasa de sindicalización de la PSSI	15.5%	15.0%

*PSSI= Población sindicalizable del sector industrial.

Fuente: Datos de ENIGH, 1998 y 2000, en Herrera y Melgosa, 2003, p. 326.

No sabemos exactamente cuántos son ni cómo se distribuyen. Las estadísticas oficiales estiman que en el ciclo escolar 2003-2004 había, en cifras redondas, un millón 600 mil maestros en el sistema educativo nacional, de los cuales más de un millón se concentraban en educación básica, 245 mil en educación media superior y 247 mil en educación superior. El problema es que los datos no muestran el número exacto de profesores: se refieren al número de plazas y no al de personas. Una persona puede ocupar una doble plaza y probablemente más de dos, pero no sabemos con precisión en qué magnitud y cómo se distribuye en los niveles educativos. A media-

⁵⁹Ricardo Raphael muestra que durante la elección del 2006 en donde hubo cambio por suplencia de representante de casilla, maestros del SNTE, en las zonas más rurales y marginadas del país, la votación por el partido magisterial y por el PAN subió su votación de manera considerable, incluso respecto a otras zonas rurales en las que no hubo cambio de funcionarios de casilla. Con lo cual se puede establecer una sospecha fundada de que sí hubo maniobra y tráfico de votos (Raphael, 2007).

dos de la década pasada, algunas estimaciones señalaban que poco más de la mitad de maestros de primaria en el Distrito Federal contaban con doble plaza, pero la proporción no necesariamente se sostiene y difícilmente la podríamos tomar como indicativa para el conjunto de entidades federativas y para todos los niveles educativos. Tampoco sabemos cuántas licencias sindicales indefinidas hay (con derecho a conservar la plaza de por vida) ni cuántos maestros están de interinos cubriendo esas plazas sin los derechos que les corresponden. Actualmente la mayoría de profesores o de plazas se ubica en la enseñanza básica: primaria 560 mil, secundaria 333 mil (aquí la variación es por horas de contratación) y preescolar 167 mil; el volumen de las cifras muestra la importancia de estos niveles educativos (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2004).

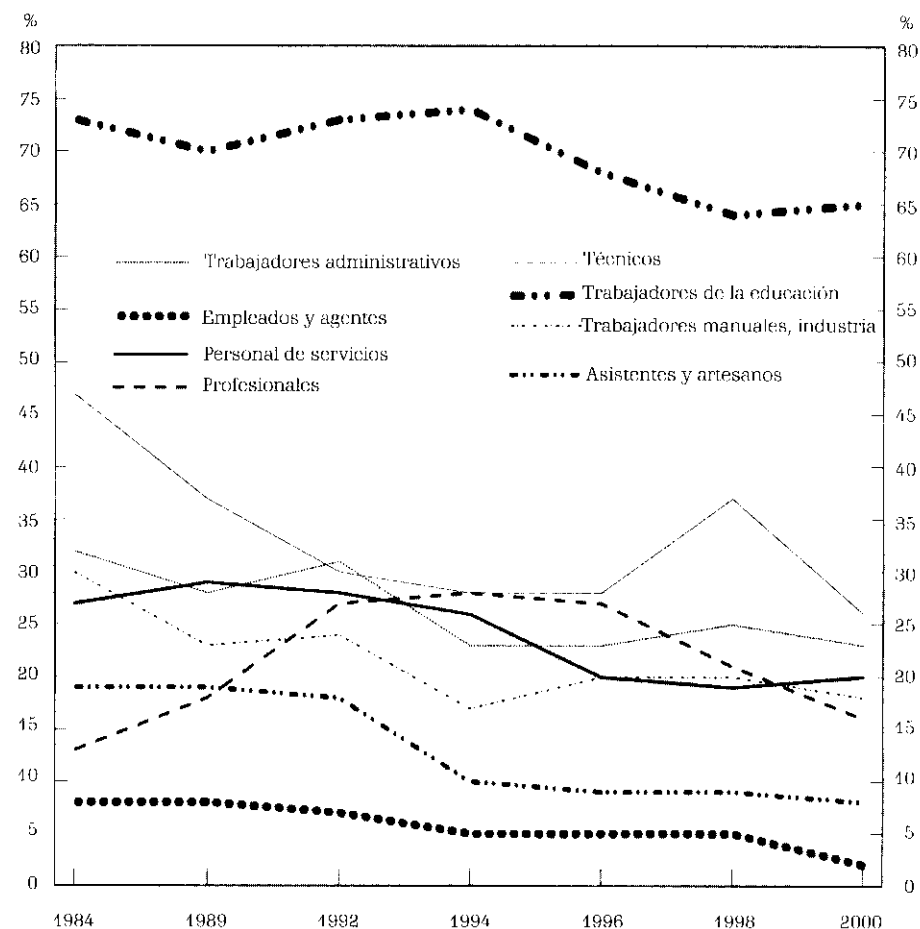
Lo que sí sabemos es que el SNTE es un factor que impacta negativamente de manera directa la calidad de la educación básica y secundaria en México, porque los criterios del manejo sindical de plazas y los mecanismos de evaluación gobiernan sobre cualquier intento de establecer criterios de calidad al desempeño magisterial en el país. Así que redes, asociación y confianza, pueden tener signo negativo y se han considerado en algunos estudios a cierto tipo de organizaciones mafiosas.

En suma, los cambios en la estructura sindical de las últimas décadas han afectado no sólo su densidad de pertenencia, sino las capacidades que tenía para incidir en las condiciones laborales y, en último término, en la distribución del ingreso que ha sido regresivo, sobre todo a partir de 1976.⁶⁰

Quizá los factores que más afectan la confianza ciudadana y debilitan el "nosotros" social, son los fenómenos que dibujan un círculo vicioso compuesto de inseguridad pública, corrupción de las autoridades e impunidad como muestra de abuso del poder. En México ha crecido en los últimos años un malestar ciudadano por este problema que debilita el capital social y al mismo tiempo, se convierte en una razón para nuevas formas de organización y protesta de la sociedad ante un gobierno rebasado.

⁶⁰La gráfica de Fairris y Levine además de mostrar los altos porcentajes que mantienen los trabajadores de la educación apuntan a otros fenómenos que tienen que ver con la composición de los trabajadores mexicanos. Pese a un repunte a mediados del último quinquenio del siglo XX, los técnicos han experimentado una disminución drástica, los trabajadores administrativos han ido decayendo; lo mismo sucede con el personal de servicios, los trabajadores manuales e industriales, etcétera. Los profesionales, pese a que experimentaron un importante ascenso a finales de los ochenta y en el primer quinquenio de los noventa manifiestan también una tendencia descendente. Todo esto tiene que ver con la estructura que produce el modelo económico predominante a partir de los años ochenta, y que conlleva la producción de la pobreza como algo inherente. No es un modelo que ofrece empleo dignamente remunerado a la población.

Densidad sindical por tipo de ocupación, 1984-2000



Fuente: Fairris y Levine, 2004.

El caso que generó una crisis de inseguridad fue el secuestro y asesinato de Fernando Martí Haik, un joven de 14 años. Este lamentable homicidio se ha mostrado como una síntesis de la descomposición social e institucional en la que México está atrapado. El clima es de impotencia frente a una violencia que ha roto la línea entre la policía y la delincuencia. La sociedad expresa miedo, temor a que cualquiera pueda convertirse en una víctima de bandas del crimen organizado que actúan desde dentro del

aparato de seguridad. La primera obligación del Estado, la seguridad, ha fracasado.

A pesar de lo problemático que puedan ser las cifras sobre el secuestro, porque muchos de ellos no son denunciados, ha habido un incremento notorio de 35 por ciento, de 2006 a 2007, según los datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Asesinatos de personas inocentes a manos de criminales sociópatas han impactado a la sociedad. Hace algunos años conocimos el horror de criminales que torturaba a sus víctimas y les cortaba las orejas. La guerra cotidiana en contra de los cárteles de la droga ha generado un acostumbamiento a la violencia y ha producido una estadística de muertes que todos los días se incrementa. Aunque no es un fenómeno nuevo, ahora se ha empezado a generalizar el fenómeno de que las bandas de secuestradores han sido pobladas por ex policías y ha crecido una tendencia que cada día empeora, se ha roto la línea entre la policía y la delincuencia, ahora los agentes de seguridad secuestran y matan a sus víctimas.

Con todo el poder del aparato estos agentes, convertidos en criminales, han roto la línea. La corrupción y el abuso de poder son una constante dentro de las corporaciones policiacas. Ya se sabe que estas prácticas se reproducen donde hay ambigüedad de las leyes, donde existe impunidad y discrecionalidad y en México tenemos todos los ingredientes de esta mezcla. Como lo han mostrado investigaciones de la Comisión de Derechos Humanos del D.F. y los trabajos sobre la policía de la antropóloga Elena Azaola, las prácticas de corrupción van desde la detención arbitraria, la coacción, la extorsión y la privación ilegal de la libertad. Las instituciones de inseguridad experimentan un entramado de desconfianza generalizada, en todos los niveles y entre las diversas partes, como por ejemplo entre la Policía Judicial y el Ministerio Público. Las prácticas de corrupción son eslabones de una cadena que se traducen en abusos de poder dentro de un clima de desconfianza: desde la fabricación de pruebas, pasando por la tortura, hasta la hiperburocratización que ha llevado a los policías a ser "investigadores de papel", policías que llenan formatos ficticios, informes inventados. Con este tipo de instituciones de seguridad se ha creado una "estructura de dominación enraizada mediante la violencia y el miedo" (Azaola y Ruiz, en prensa). ¿Cómo y por dónde empezar a reparar la línea rota? Uno de los retos más urgentes en el país.

Mientras estábamos terminando la redacción de este libro, en los últimos meses del año 2008, se fueron escalonando una serie de aconte-

cimientos muy graves, que sobrepasaron la inseguridad pública y rompieron los límites que se conocían en el país de la guerra entre cárteles o incluso contra el narcotráfico. En el poblado serrano de Creel, en el estado de Chihuahua, fueron asesinadas 13 personas en una celebración y todo indica que se trató de una masacre cometida en contra de personas inocentes, al menos en su mayoría. Unas semanas después aparecieron en el parque de La Marquesa, muy cerca de la ciudad de México, 24 personas asesinadas, las cuales aparentemente que eran campesinos que habían migrado de Veracruz e Hidalgo al Estado de México para buscar trabajo en la industria de la construcción. El 15 de septiembre, durante la ceremonia de el Grito de Independencia en la ciudad de Morelia, explotaron dos granadas de fragmentación en contra de la población que estaba en la plaza de la capital del estado de Michoacán, con lo cual se empezó a hablar de actos de terrorismo. Esta escalada agravó el clima de inseguridad y generó un mayor malestar en la sociedad. El país estaba cada vez más lejano a cualquier noción de capital social; por el contrario, la poca confianza que había en la capacidad de las autoridades para asegurar el derecho a la seguridad, a la protección de la vida, se diluía de manera acelerada.

Mapas de ciudadanía

Existen muchas diferencias entre democracias consolidadas y democracias iniciales, por el tipo de fortalezas y debilidades y por el tipo de indicadores: participación electoral, afiliación sindical, afiliación partidista. Habría que interrogarse:

- ¿Cómo pasa México de un sistema autoritario con un capital social de tipo clientelar y corporativo a otro de tipo democrático y ciudadano?
- ¿Cómo ubicar el cambio en el tipo de participación, de las formas tradicionales que acompañaron al partido hegemónico del desarrollo estabilizador; a la crisis del modelo y el cambio de un partido dominante y a un sistema competitivo de partidos; se menciona, sobre todo en los jóvenes, participación no formal y de asunto único?

Los estudios sobre capital social abren una perspectiva amplia de posibilidades, no sólo por el tipo de objetos de estudio y los niveles en los que se puede analizar el capital social, además de los enfoques, sino por las relaciones que se pueden establecer para el tema de interés de este trabajo, el funcionamiento de la democracia, sus déficits y sus retos de consolidación.

Una vez que se han alcanzado ciertos niveles para considerar a un sistema como democrático, sobre todo por tener procesos electorales confiables, una razonable división de poderes, garantías en el ejercicio de derechos ciudadanos, libertades de expresión y organización; se pueden atender otras dimensiones que tienen que ver con el tipo de organización social, el capital social, los problemas estructurales como la pobreza y el tipo de ciudadanía que existe. De acuerdo con el planteamiento que hemos desarrollado, hay un factor que se puede retomar, la complejidad de cons-

truir una democracia y, al mismo tiempo, enfrentar los retos por los que atraviesa la representación democrática en general. Esta situación nos ha permitido ver que si nuestra democracia entra en la categoría de “no se consolida, pero no se derrumba”, existen otras democracias que se consideran ya consolidadas y tampoco dejan de tener problemas importantes en la desafección ciudadana y la pérdida de confianza, como sucede con la democracia española.⁶¹

En los capítulos anteriores el objetivo ha sido el planteamiento de algunos problemas teóricos y prácticos y su contraste con algunos datos de la realidad mexicana. Lo que haremos a continuación será establecer algunos criterios que nos sirvan de muestra para revisar el estado del capital social, para lo cual abordaremos tres partes, la asociativa, que nos puede mostrar el perfil de la situación actual en la organización social, los niveles de participación ciudadana y los contornos de la cultura política.

Alain Touraine ha escrito:

Entre la unificación económica del mundo y su fragmentación cultural, el espacio que era el de la vida social [y sobre todo política] se hunde, y los dirigentes o los partidos políticos pierden tan brutalmente su función representativa que se sumergen o son acusados de sumergirse en la corrupción o el cinismo. Los partidos no son ya otra cosa que empresas política puestas al servicio de un candidato más que de un programa o de los intereses sociales de sus mandantes. No hay duda de que ni Italia, ni Francia, ni Japón están hoy sometidos a regímenes autoritarios; en ellos se respeta la libertad de opinión y el voto. Los ciudadanos de esos países hacen elecciones que son significativas para ellos, e incluso puede pensarse que se hacen o se harán intentos serios de reconstruir una política democrática. Pero sus electores no tienen la sensación de gozar de una ciudadanía plena; no tienen confianza en sus dirigentes políticos; se sienten mal o no representados (Touraine, 1996: 244-245).

En este párrafo se condensan algunos de los problemas y retos que enfrenta la tarea de construir ciudadanía y más aún, participación ciuda-

⁶¹Ver la conclusión del escrito de Juan José García Lescibano y Pilar Ortiz: “El grado de apoyo de los españoles a la democracia, como sistema de gobierno, es bastante alto; sin embargo, el nivel de satisfacción con el funcionamiento de la misma es menor [...] se constata un porcentaje nada desdeñable de personas que manifiestan estar poco o nada satisfechas con el funcionamiento de la democracia española. Ello es debido, principalmente, al comportamiento de la clase política y a la percepción de desigualdades [...] La mayoría de los españoles tienen poco o ningún interés por la política” (García y Ortiz, 2006: 70-71).

dana. El debate de la ciudadanía y de la participación no puede plantearse al margen del problema de la democracia, en su doble razón, la crisis de la democracia como un sistema representativo que ha sido rebasado por la globalización y los conflictos que implica construir una nueva democracia. Ambos procesos son simultáneos y están íntimamente vinculados.

Hay dos significados que forman parte de las mediciones de Latinobarómetro del 2007, de la democracia y como una novedad, de la ciudadanía. La democracia es para una mayoría de 42 por ciento de los latinoamericanos, libertad, y para 27 por ciento, elecciones. Pero en términos de ciudadanía, quizá por el fraseo de la pregunta se obtienen las siguientes respuestas. A la pregunta de

¿Cuáles de las siguientes cosas cree usted que una persona no puede dejar de hacer si quiere ser considerado ciudadano?: votar, pagar impuestos, obedecer siempre las leyes, participar en organizaciones sociales, participar en organizaciones políticas, elegir productos medioambientales responsables, ayudar a los nacionales que están peor que uno, cumplir con el servicio militar.

Las respuestas mayoritarias son votar, pagar y obedecer, la solidaridad se encuentra baja y llama la atención que la participación es aún más baja, sobre todo en política; la conciencia medioambiental todavía es escasa. De alguna manera estas mediciones cierran una especie de círculo en la comprensión entre democracia y ciudadanía, porque ambas tienen que ver de manera central con el asunto del voto, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Lo que una persona no puede dejar de hacer para ser ciudadano

<i>Criterio</i>	<i>Porcentaje</i>
Votar	74
Pagar impuestos	52
Obedecer las leyes	48
Ayudar a los (nacionales) que están peor que uno	37
Participar en organizaciones sociales	21
Cumplir con el servicio militar	20
Elegir productos medioambientales responsables	19
Participar en organizaciones políticas	15

Fuente: Latinobarómetro, 2007.

Entre las diversas concepciones sobre ciudadanía, retomamos esa que establece tres condiciones básicas, la posesión de derechos y obligaciones, la pertenencia a una comunidad política y la participación en la vida pública de esa comunidad (García y Lukes, 1999).

El debate sobre la ciudadanía, como vimos, es uno de los temas importantes que las ciencias sociales discuten de manera permanente. Las concepciones y realidades sobre la ciudadanía han cambiado de forma radical en los últimos años, no sólo en las formulaciones y prácticas que históricamente se reconocen desde los griegos o los romanos, en la Edad Media o en la modernidad, sino en las transformaciones y retos del nuevo siglo XXI. La ciudadanía cruza prácticamente todos los grandes temas que hoy en día están en revisión: la democracia y sus problemas de consolidación, tanto en Europa del Este, como en África o América Latina; los conflictos étnicos y los nuevos procesos de integración de los Estados nacionales en un mundo globalizado de estructuras supranacionales como el de la Unión Europea; los ajustes del estado de bienestar; las migraciones masivas hacia los países industrializados. Todas estas perspectivas están vinculadas con la ciudadanía, con la comprensión y prácticas que tienen sobre los derechos individuales –políticos y sociales– y las nuevas formulaciones sobre la ciudadanía en sociedades multiculturales y posnacionales.

Uno de los autores clásicos del liberalismo, Michael Walzer, hace una crítica de los tipos ideales del ciudadano: productor, consumidor y miembro de una nación, para analizar con detalle las relaciones entre estas identidades ciudadanas y la sociedad civil. Uno de los supuestos que sigue es el encadenamiento de tesis para establecer que sólo un Estado democrático puede crear una sociedad civil democrática y sólo una sociedad civil democrática puede sostener un Estado democrático. En este sentido, una de las conclusiones a la que llega este autor es que la sociedad civil es algo mucho más pequeño que el *demos* de un sistema democrático, la clase trabajadora o la masa de consumidores de un país; todas estas partes son necesarias y tienen que ser incorporadas, para que la gente se pueda conectar con la misma gente y ser responsable del otro, en alguna medida, porque sin este vínculo la libertad y la igualdad serán poco atractivas. La sociedad civil es el proyecto de proyectos, dice Walzer, para lo cual se requieren nuevas estrategias de organización social y nuevas formas de acción del Estado, pero al mismo tiempo, también es indispensable una

nueva sensibilidad para lo local, para reconocer en los detalles, una vida mejor (Shafir, 1998: 305).

Este conjunto de problemáticas se pueden plantear también desde la perspectiva de lo que se ha llamado “la parábola del buen ciudadano”, que es una síntesis de las contradicciones que circulan alrededor del espacio de la democracia electoral, uno de los ámbitos emblemáticos de la participación ciudadana. Las tensiones son del siguiente tipo:

Las élites requieren una lealtad difusa de las masas pero evitando su participación. De este modo, se invita al ciudadano democrático a perseguir fines contradictorios: debe mostrarse activo, pero pasivo, debe participar, pero no demasiado; debe influir, pero aceptar; no puede participar fuera de las elecciones, pero le está vedado abstenerse en éstas. Aquel que se abstiene de toda actividad política en el periodo entre elecciones es un ciudadano ideal, pero si se abstiene en los procesos electorales deviene en un ciudadano no responsable (Jáuregui, 1988: 104).

Esta resistencia es parte del problema al que nos hemos referido antes en términos de la falsa oposición entre representación y participación.

La política democrática es frágil, y la condición ciudadana está restringida, es de baja intensidad, como hemos visto. El ciudadano promedio que nos muestran encuestas recientes sobre cultura política no es precisamente aquel que imaginaron los clásicos de la democracia representativa, educado, informado, interesado, con capital social y un contrapeso de los poderes, con autonomía y capacidad de exigir cuentas de sus gobernantes.

Hace 40 años el estudio ya clásico de Almond y Verba, *Civic Culture*, al que ya hemos hecho referencia, estableció una mirada en la cultura política de México y llegó a conclusiones del siguiente tipo:

Muchos mexicanos carecen de experiencia y de habilidad política, pero sus esperanzas y su nivel de confianza son elevados; sin embargo, las tendencias generalizadas de ambición de los participantes se combinan con cierto cinismo y marginación respecto de la infraestructura y la burocracia política.

Había orgullo por el sistema político, pero los niveles de actividad política eran bajos, rudimentaria la información política y casi inexistente la afiliación voluntaria, era el país del corporativismo como estrategia de organización social (Norris, 2002).

El haber llegado a un sistema democrático tardíamente ha ubicado a México en el cruce de una contradicción: la construcción democrática, y al mismo tiempo verse afectado por la crisis del sistema democrático en el ámbito internacional. La conjunción de estos dos procesos nos ha llevado a que tengamos una democracia que muestra signos de agotamiento, incluso antes de haber llegado a su fase de consolidación. En los países que tienen una democracia consolidada y añeja, se presentan conflictos en los que la fuerza de la ciudadanía empieza a bajar o por lo menos, a debilitarse respecto a lo que fueron sus signos de identificación, como la baja en la adscripción y militancia partidista; la caída en la incorporación sindical, el crecimiento del abstencionismo electoral y el creciente alejamiento de las Iglesias, todas ellas redes tradicionales de participación ciudadana y de asociacionismo. Las formas clásicas para examinar la participación ciudadana tomaban en cuenta tres factores, la participación electoral; el activismo ciudadano en las organizaciones de filiación voluntaria; y la política de la protesta (Norris, 2002).

A simple vista, el comparativo con nuestro país es poco alentador en estos tres indicadores:

- Desde que se inició la alternancia presidencial, es decir, desde el año 2000, todas las elecciones locales y federales posteriores tuvieron un crecimiento de la abstención; por ejemplo en el 2003, una elección intermedia, la abstención llegó casi a 60 por ciento a nivel nacional. En 2006, la elección presidencial también bajó respecto al año 2000 en 5.4 por ciento.
- El cuadro de asociaciones tiene números bajos, así como la pertenencia, como lo hemos visto, comparado con cualquier democracia consolidada y ni que decir del sindicalismo, que tiene una tradición de corporativismo estatal en su mayor parte, que últimamente ha entrado en una descomposición mayor porque ya se pasó del corporativismo tradicional, que era una forma autoritaria, pero si tenía una organización real del trabajo, a una forma de pura ficción en la cual simplemente se firman contratos de protección, que son como franquicias sindicales, o simple renta de placas.
- En la parte de la expresión de la protesta, existen grupos y movimientos de muy diverso origen, los cuales luchan por causas focalizadas, y en algunas circunstancias logran una convergencia más amplia. Lo que se conoce como la Generación Génova, son grupos reducidos que

giran en torno a los grupos de otros países, y que aquí en México no se han distinguido por hacer una contribución masiva o de gran convergencia. Quizá las últimas causas que han generado apoyos masivos tienen que ver con el movimiento indígena y el zapatismo en 1994, las marchas convocadas por López Obrador en 2005 en contra del desafuero de que fue objeto el jefe de Gobierno del Distrito Federal, y en 2006 por la protesta por las elecciones presidenciales. También se puede mencionar la marcha en contra de la inseguridad que, de la mano de las televisoras, tuvo una amplia asistencia ciudadana en la ciudad de México en 2004.

Tenemos que cambiar los indicadores o establecer que en realidad un proceso de consolidación democrática es una cuestión de por lo menos dos generaciones, y en ese caso la preocupación por el corto se puede despresurizar. Sin embargo, con los indicadores que manejamos en el capítulo anterior sobre confianza y asociatividad, se puede establecer que el mapa ciudadano de nuestro país está plagado de déficits, como lo veremos a continuación.

ALGUNOS CONTORNOS DE NUESTRO MAPA CIUDADANO

Las encuestas Cultura Política y Prácticas Ciudadanas en 2001, 2003 y 2005 (LNCUP), y la del IFE, Naturaleza del Compromiso Cívico, nos permiten distinguir algunas pistas para apreciar de qué tamaño es el problema y el reto que se quiere cubrir en la participación ciudadana:

- En la encuesta de 2001 sólo 50 por ciento visualizaba al ciudadano como portador de derechos y obligaciones, y 60 por ciento confesó que conocía poco los derechos establecidos en la Constitución. En 2005, 40 por ciento dijo que ser ciudadano era tener derechos y obligaciones.
- Cuando en 2001 se pidió que se asociara el término *política* a una palabra el mayor número la asoció a la palabra *corrupción*. En la encuesta de 2003, 87 por ciento de los ciudadanos dijo estar interesado poco o nada en política. Dos años después esto bajó a 83 por ciento, pero sigue siendo un porcentaje muy alto.

- La mayoría de los ciudadanos se informan de la política por la televisión; y sólo los más avanzados en escolaridad lo hacen también en los periódicos. En 2001, 44 por ciento dijo que no hablaba de política, mientras 78 por ciento apuntó que no había leído noticias políticas durante la semana anterior.
- En 2003, casi 30 por ciento no sabía si en México hay una democracia, otro 22 por ciento consideraba que no es una democracia y sólo 45 por ciento consideraba que sí de manera parcial; los más jóvenes, entre 25 y 34 años estuvieron más inclinados a pensar que en México sí hay una democracia. En 2001, 52 por ciento consideró que México vivía una democracia; pero sólo 31 por ciento contestó que estaba satisfecho con esa democracia. En 2003, 61 por ciento estaba poco o nada satisfecho con la democracia. Para 2005, sólo 31 por ciento aceptaba que México vivía en democracia y 47 por ciento decía que estaba poco o nada satisfecho con dicha democracia. Cabe destacar que en 2005, 28 por ciento consideró que no sabía si en México había una democracia y 23 por ciento abiertamente dijo que el país no vivía una democracia.
- En 2003 uno de cada tres ciudadanos estaba dispuesto a sacrificar su libertad de expresión a cambio de tener menos presiones económicas; esta posición fue más fuerte entre las personas con menor nivel educativo.
- En 2003 una mayoría, seis de cada 10, consideraba que unos cuantos líderes decididos harían más por el país que todas las leyes y promesas. Tal vez por eso cinco de cada 10 preferían un gobierno que actúe cuando sea necesario, a pesar de que no se le consulte.
- La tolerancia tampoco es una fortaleza. En 2003, casi cinco de cada 10 están en desacuerdo en que salga en la televisión alguien que tenga otra forma de pensar, pero de nuevo el matiz de la educación modifica, ya que entre quienes no tienen educación se elevó hasta 52 por ciento, mientras que entre los profesionistas bajó a 29 por ciento. En 2005, 38 por ciento está en desacuerdo y 49 por ciento en desacuerdo parcialmente, lo cual suma 57 por ciento, casi seis de cada 10 mexicanos consideran que no están de acuerdo con que alguien que piensa diferente pueda expresarse por televisión.
- En 2003, 40 por ciento consideraba que las leyes defienden los intereses de poderosos y 14 por ciento para cometer arbitrariedades, lo cual suma 54 por ciento, contra sólo 22 por ciento que consideraba

que las leyes buscan la justicia. Dos tercios, tanto en la encuesta de 2003 como en la de 2005 dijo que los diputados elaboraban las leyes por sus propios intereses y los de sus partidos.

- El nicho para la corrupción es enorme, porque en 2003 48 por ciento, prácticamente la mitad, estaba de acuerdo en que un funcionario público se aprovechara de su puesto, siempre y cuando hiciera cosas buenas.
- La visión en 2003 de los factores que tienen poder e influencia muestra también debilidad, porque mientras que el presidente tenía 74 por ciento, los partidos 64 por ciento, las grandes empresas 55 por ciento y los ciudadanos sólo 46 por ciento.
- La confianza institucional es interesante, en 2003 se confiaba en los médicos, ejército, Iglesia, IFF y maestros y en la cola se encontraban los policías, los partidos, los sindicatos. Dos años después, Iglesia y ejército fueron las instituciones mejor calificadas, mientras la policía, los sindicatos, y los partidos políticos fueron los peor calificadas, con lo que se comprueba una tendencia sólida y permanente, como ya hemos visto.
- Entre quienes deben participar en política en la encuesta de 2003 se encuentran las mujeres en primer lugar, luego los jóvenes, los indígenas y los profesionistas, y en último lugar, quienes no quieren participar, están los religiosos, los artistas, los militares y los homosexuales.
- En 2003, 56 por ciento consideraba que organizarse con otros ciudadanos es muy difícil; sin embargo, cuatro de cada 10 ciudadanos ha tratado de organizarse con otros. Entre las acciones más practicadas de participación se encontraba la donación a la Cruz Roja con 83 por ciento. En las formas de organización, en primer lugar se encontraba la pertenencia a organizaciones religiosas con 23 por ciento, colonos o condóminos 17 por ciento, organización de ciudadanos 14 por ciento, sindicatos 12 por ciento, partidos 10 por ciento y el resto cifras de sólo un dígito (agrupación social, cooperativa, beneficencia, agrupación política, arte, profesional, pensionados). El ciudadano promedio asistía en primer lugar a asociaciones de padres de familia, 37 por ciento; reunión de iglesia, 30 por ciento; junta de vecinos, 28 por ciento; organización de ciudadanos, 12 por ciento. En las expectativas sobre el futuro, dos de cada 10 que no tienen estudios consideraron que en el futuro tendrán más oportunidades para influir en las de-

cisiones del gobierno, en cambio, siete de cada 10 con posgrado lo consideraban factible. En 2001, 72 por ciento dijo que si uno no tenía cuidado, la gente se aprovecharía de uno; en 2003, esto subió a 83.5 por ciento, y dos años después esa frase la sostuvo 68 por ciento de los entrevistados, proporción todavía muy alta. En 2001, sólo 29 por ciento asistió a una reunión de alguna organización, y 16 por ciento reconoció pertenecía a alguna organización. 46 por ciento respondió que si identificaba en su comunidad un problema le interesaría ayudar a resolverlo, pero 89 por ciento aceptó que no había tratado de influir sobre la toma de decisiones en su comunidad, y 84 por ciento no había trabajado de manera formal o informal junto con otras personas para resolver problemas de la comunidad. En la encuesta de 2003, 41.4 por ciento opinó que la mayoría de las personas eran solidarias; 53.7 por ciento había donado algo en casos de desastre; 39.8 por ciento había participado como voluntario en alguna actividad en beneficio de la comunidad; 61.5 por ciento había auxiliado a algún desconocido; y 78 por ciento había hecho donativos o prestado alguna ayuda a alguna organización social. En 2005, 47 por ciento dijo que en su comunidad había un problema que le interesaba ayudar a resolver, pero 45 por ciento confesó que era difícil o muy difícil organizarse con otros ciudadanos. En la Tercera Encup se detectó un severo déficit de capital social, ya que sólo uno de cada 10 ciudadanos indicó que pertenecía a alguna organización: 22 por ciento organización religiosa, 14 por ciento vecinos, colonos, condóminos, 13 por ciento organización ciudadana, 11 por ciento cooperativa, 10 por ciento sindicato, 10 por ciento ayuda social, 9 por ciento partido político.

En suma, hay datos preocupantes: tenemos un ciudadano poco informado y poco interesado; con fuertes contrastes y desniveles en la escala educativa. Hasta aquí los clásicos tienen razón, para ser ciudadano se requiere educación y salario digno. Otra parte tiene que ver con una inercia de cultura política autoritaria, que tiene expresiones importantes sobre el alto grado de corrupción, la imagen débil del cumplimiento de las leyes y el desprestigio de las instituciones públicas, que se expresa sobre todo en los niveles con menor educación. Una visión más democrática y corresponsable entre los jóvenes que entre los mayores y entre ciudadanos educados. Y niveles bajos de participación, con un asociacionismo muy limitado.

A mediados de la primera década del siglo XXI la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) presentó un informe sobre el desempeño educativo de sus países miembros y México salió reprobado. El gasto es bajo, a pesar de que ha subido en los últimos años, por ejemplo, en primaria el gasto de una cuarta parte de lo que se eroga en otros países y en secundaria es de un tercio; mientras que el gasto por estudiante de primaria y secundaria es de 14 por ciento del PIB en México, el promedio de la OCDE es de 25 por ciento y una cifra preocupante es que en el nivel de lectura sólo 6.9 por ciento de los jóvenes de 15 años está dentro de los niveles altos de desempeño en capacidad de lectura, cuando el promedio de la OCDE es de 31.2 por ciento, lo cual significa que México tiene el nivel más bajo en capacidad de lectura de la organización; la expectativa de años de estudio en Australia o Finlandia para un niño de cinco años es de 19 años, en México el promedio es de 12 años (OCDE, 2008).

Un ciudadano que tiene una capacidad de lectura tan baja es preocupante porque expresa qué habilidades básicas para el desempeño democrático tienen un déficit. ¿Cómo se puede construir ciudadanía si las habilidades básicas para crear los sentidos de una democracia no existen o se encuentran en un estado de fuertes debilidades?

¿LA ESPERANZA SON LOS JÓVENES?

Hay otro mapa, el de los jóvenes, que en algunas reflexiones pueden llegar a representar una especie de esperanza de que las cosas pueden mejorar cuando las nuevas generaciones de ciudadanos llegan a la vida pública. Sin embargo, la Encuesta Nacional de Juventud 2000, nos muestra perspectivas similares del problema, porque en muchos casos viene a reforzar la información que se tiene sobre los adultos. Algunos datos sobre la generación que ha llegado al ejercicio de los derechos ciudadanos son los siguientes:

- Si en el mapa anterior el interés ciudadano general por la política era bajo, en cuanto a los jóvenes las cosas no cambian, por ejemplo, más de la mitad de los jóvenes no hablan de política en sus casas, y la cifra se eleva un poco en el caso de las mujeres.
- La asociatividad de los jóvenes es un indicador, 59 por ciento de los hombres han participado en asociaciones o grupos deportivos, y en el

caso de las mujeres, sólo 33 por ciento, y otro 30 por ciento en asociaciones religiosas; pero en la actualidad participa menos de la mitad.

- En el año 2000 votó 68 por ciento de los jóvenes, porque lo consideraron un derecho, un deber y una forma de elegir gobernantes. Entre los que no fueron a votar, esos tres de 10, no lo hicieron porque perdieron su credencial de elector.
- De la misma manera que los adultos, los jóvenes se informan y se enteran por la televisión, seis de cada 10; y por el diario dos de cada 10. Un dato coherente con esto es que la principal escuela de la política son los medios de comunicación, cuatro de cada 10 establece que lo más importante que ha aprendido sobre política ha sido en los medios; dos de cada 10 con sus padres y menos de dos de cada 10 en la escuela. La socialización política más importante es mediática. Éste es uno de los grandes retos del país, lograr un sistema de medios transparente, profesional, y democráticamente regulado, que hoy por hoy no tenemos.
- La confianza institucional es similar a la de los adultos; los niveles más altos de confianza los tiene la familia y la Iglesia; hay una desconfianza importante en el gobierno, los políticos, los partidos, los jueces, los policías; en cambio, se confía en maestros, sacerdotes, defensores de derechos humanos, medios de comunicación y de forma intermedia en los miembros de las organizaciones ciudadanas.
- En cuanto a las formas de participación, las haría en actos por la paz, aunque esto es hipotético, habría que comprobar qué tanto participan en realidad en la política de la protesta; también participarían por el respeto a los indígenas, en contra de la inseguridad y por el medio ambiente; en cambio, no lo haría en actos de partidos políticos, en actos por los derechos de los homosexuales; y en protestas ciudadanas sólo menos de la mitad participaría.

Este conjunto de características es importante porque nos presenta a los nuevos ciudadanos y a los que empezarán a serlo muy pronto. En esta investigación se articulan diversas conclusiones que se prestan para la reflexión sobre los obstáculos de construir una ciudadanía participativa en tiempos del desencanto y ante la crisis de la democracia. Del conjunto que presentamos se puede resaltar que el joven promedio no está interesado en la política; su nivel de asociacionismo está ligado al deporte y la religión; su participación electoral en el año 2000 estuvo en el promedio nacio-

nal; su información y formación sobre la política viene principalmente de los medios, y de manera particular, de la televisión; su confianza institucional se da en la vida privada, la familia y la Iglesia de manera destacada y existe desconfianza hacia las instituciones públicas de tipo político; y los campos en los que hipotéticamente participaría son a favor de la paz y los indígenas y en contra de la inseguridad.

Otros indicadores que se desprenden de este trabajo de investigación tienen que ver con la polarización que se ha generado en los grupos de jóvenes, la cual se puede observar a través de la condición de género, en la que la barrera de los 20 años marca diferencias, porque el "piso político para la construcción de la identidad política de las mujeres es más precario" (Reguillo, 2002: 311-313), son diversas las polarizaciones, otra es la que se da entre la densidad de lo urbano frente a la dispersión de lo rural; una más viene con el uso de las tecnologías, que bifurcan a los jóvenes que tienen acceso y están conectados a Internet, que son una minoría, por ejemplo en las ciudades de más de 100,000 habitantes el uso general de computadora es de 17 por ciento, y en las poblaciones de menos de 2,500 habitantes es de 1.1 por ciento; con el uso del Internet sucede algo similar, en las ciudades es de 8.2 por ciento y en el campo es de 0.4 por ciento (Reguillo, 2002: 283),⁶² lo contrario sucede con la televisión en donde el rango va de 75 por ciento en el medio urbano a 68 por ciento en el rural, no así el uso de cable que vuelve a establecer una diferenciación similar a la de la computadora que va de 20 por ciento en el medio urbano y sólo 3.6 por ciento en el medio rural (Reguillo, 2002: 283). En este sentido, lo relevante es que tenemos ya una generación de "teleciudadanos" (Reguillo, 2002), por eso también se trata de un mundo más vinculado a lo visual y menos a los códigos escritos. Otro de los factores que se destacan es la desconfianza en las instituciones políticas y la percepción de un mundo sin oportunidades.

RETOS PARA LA CONSTRUCCIÓN CIUDADANA

La urgencia por resolver las cuestiones de todos los días a veces nos impide ver los problemas de fondo, esos que necesitan tiempo para ser resueltos. ¿Cuánto tiempo tenemos como una democracia inicial para construir ciudadanos?

⁶²Del 2000 a la fecha ha crecido Internet como forma de interacción y comunicación. Habría que investigar los usos juveniles de las nuevas tecnologías.

Para organizar los retos éstos se pueden establecer en dos partes, los que tienen que ver con las condiciones sobre las que se construye nuestra democracia, inicial, frágil, vulnerable, desencantada y plagada de polarizaciones, y los otros pueden establecerse a partir de las consecuencias y necesidades que se desprenden del mismo funcionamiento democrático. Al final, las dos están vinculadas y se afectan de manera recíproca, pero hacemos la distinción por razones analíticas.⁶³

1. En cuanto a las condiciones externas, retos extrínsecos:

- Cómo pensar una ciudadanía que ya no se desempeña sólo en el espacio nacional, sino que tiene que hacerlo en la pista internacional, porque ahí se definen problemas que le afectan en su vida cotidiana y en su bienestar.
- Lo que se ha llamado la obsolescencia del Estado-nación que es un complemento del reto anterior, por la transformación que implica la soberanía, viejo territorio de la ciudadanía; cómo pensar a la ciudadanía cuando el político mira hacia el mercado exterior y el ciudadano mira hacia su vida privada, dónde queda y cómo queda el espacio de lo público.
- Una democracia frágil, porque no resuelve muchos de los problemas importantes; porque han cambiado las escalas para intervenir, lo que antes se podía decidir internamente, hoy depende de factores externos y de la autonomía de la política económica y de sus aparatos; este problema afecta la credibilidad y la dinámica política que identificaba a la ciudadanía con opciones políticas compartidas que resolvían sus problemas en una integración entre gobernantes y gobernados.
- Las transformaciones anteriores, que se cruzan con la globalización, generan un reto para la ciudadanía, para la identidad que van a tener esos ciudadanos frente a las grandes divisiones y distinciones de antes que hoy se han vuelto un poco obsoletas, como las izquierdas-derechas, oposición-gobierno, conservadores-progresistas; no se niega que sigan existiendo, pero hay que entender que han cambiado de significado de manera importante.
- Sin duda el reto de un ingreso mínimo digno que permita establecer las bases de seguridad y sustentabilidad de la ciudadanía; un reto que nuestras sociedades no han podido ni siquiera empezar a resolver de abajo hacia arriba.

⁶³El esquema que tomamos para esta parte se basa en una propuesta que hacen Claus Offe y Philippe Schmitter (Offe y Schmitter, 1995).

- El reto de una ciudadanía democrática está marcado por las culturas políticas que nos muestran algunos de los datos anteriores, es decir, ciudadanos poco preparados para serlo, y con déficits graves; tenemos amplios sectores de la población que se siguen moviendo en mundos culturales predemocráticos, y otras franjas de cultura posmoderna, desencantada, cínica tampoco útil para la democracia; lo cual nos deja escasas franjas ubicadas en los valores democráticos para este siglo XXI; aquí está el espacio para la educación cívica, que hasta la fecha no se han encontrado los perfiles eficientes para hacerlo, o quizá sea una tarea para las próximas dos generaciones.
- El combate a la intolerancia, es muy grave que la mitad de nuestros ciudadanos no toleren que alguien se exprese en televisión y que no tenga su misma forma de pensar; situación que se concentra en las partes más pobres y menos educadas; quizá hace algunos años estábamos peor.
- La pobreza y la desigualdad, el gran reto social, afecta de manera directa cualquier nivel de ciudadanía y cualquier posibilidad de calidad democrática (como ejemplo, un nivel mínimo de ciudadanía puede suponer escolaridad básica y una comprensión mínima del espacio local que se habita); un nivel intermedio, puede consistir en un margen mayor para el ejercicio de derechos y obligaciones y una visión de la región y niveles más altos suponen comprensión nacional e internacional, manejo de la agenda pública, amplias capacidades de organización) la correlación entre desconfianza e insatisfacción sobre la democracia y la desigualdad del ingreso se hace mayor en sociedades más polarizadas como la de México.

2. Retos intrínsecos

- El primero es el que planteó Michels en 1915, la tendencia a la oligarquía de las organizaciones sociales y políticas, y ahora el problema del modelo de partido profesional-electoral que sólo se vincula con el ciudadano mediante la mercadotecnia o a través del pago para el sufragio de la estructura; la correlación entre este problema y los grados crecientes de abstencionismo es una hipótesis.
- Los ciclos de los gobiernos divididos o mayorías inestables, significa que las posibilidades de llegar a acuerdos, consensos para hacer cambios y reformas, se encuentran sometidas a criterios no de racionalidad colectiva o nacional, de mediano y largo plazo, sino de corto plazo y de intereses particulares o de grupo; cualquier semejanza en-

tre el desprestigio de las instituciones políticas y la mayoría inestable, es otra hipótesis.

- El poder de los expertos, de los técnicos y las autonomías funcionales de instituciones que para ser eficientes –a veces se piensa que no tienen que ser democráticas–, afecta la construcción de ciudadanía que cada vez está más lejana de las decisiones y su voto no alcanza para que sus intereses tengan viabilidad, sino sólo para elegir entre un grupo de políticos, tal como lo señaló Joseph Shumpeter hace más de medio siglo, que “la democracia significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle”.
- Las pesadas inercias de corrupción que se tratan de combatir, pero que tienen aliados clave en ciudadanos que piensan que si se hacen cosas, no importa que se abuse del puesto, como se dice en la ENCUPE 2003; este es uno de los retos más importantes para construir una ciudadanía de contrapeso y que exija cuentas.
- Al final, es estratégicamente importante, construir una ciudadanía para apoyar la consolidación democrática, para que presione, vigile y exija el procesamiento de las nuevas reglas del juego, que hoy por hoy, siguen en una mera especulación entre los partidos y entre los poderes; en suma, lo más urgente es contar con una participación ciudadana de tal fuerza y contundencia que evite un regreso a fases anteriores, una regresión que pocos han evitado en su primer intento por ser una democracia consolidada, ése es el reto más fuerte de esta democracia vulnerada que tenemos hoy en México.

Cuarta parte

El problema de las instituciones y los procesos democráticos

Auge y declive de organismos de segunda generación democrática

Al observar los equipos dirigentes del país, se hacía difícil no pensar en los procedimientos empleados en el pasado por los enemigos de la democracia: demagogia, manipulación de la opinión pública, opacidad de la discusiones.

TZVETAN TODOROV

INTRODUCCIÓN

Las luchas cívicas consiguieron la constitución de varios organismos de segunda generación en la democratización del país. Con la autonomía del Instituto Federal Electoral se lograba llegar a una etapa en la que se pensaba que se había arribado a la normalidad democrática. Las elecciones serían respetadas y serían organizadas por un cuerpo independiente del gobierno, que garantizaría la realización confiable de las mismas. Asimismo, un tribunal también autónomo permitiría resolver los conflictos en un marco jurídico parejo para los participantes. Por último, se avanzó en lo que corresponde al derecho a la información como instrumento para rendición de cuentas, y en la constitución de un órgano confiable para garantizar que ese derecho ciudadano fuera respetado por el Poder Ejecutivo federal. No obstante, lo que se pensaba que habían sido pasos definitivos y logros sobre los que habría que seguir edificando la construcción de la democracia mexicana, en poco tiempo entró en situaciones de conflicto y retroceso. En este apartado se sintetizarán los primeros avances y se focalizarán los problemas y los retrocesos en el Consejo General del IFE, en el Tribunal Electoral y en el Instituto Federal de Acceso a la Información.

EL CONSEJO GENERAL DEL IFE

La difícil pero exitosa construcción de una autonomía

La reforma electoral de 1996 tuvo logros importantes, como la inclusión de principios constitucionales en los que se establecía la afiliación individual a los partidos políticos y la elevación a rango constitucional del valor de la equidad al conjunto de las condiciones de competencia electoral. No obstante, se omitieron mecanismos de participación democrática como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. La autonomía se materializó con la salida del gobierno de los organismos electorales, con lo que el IFE se constituyó como un espacio público y autónomo, cuyo objetivo es organizar elecciones como una tarea de Estado. Se consiguió también una ciudadanización en la integración de sus consejeros, quienes a partir de 1996 tomaron las riendas de la institución. En 1996, como una parte central de la reforma, se nombró como presidente del nuevo organismo electoral a José Woldenberg, uno de los consejeros ciudadanos que ingresó en 1994. Los ocho consejeros fueron, José Barragán Barragán, Jesús Cantú Escalante, Jaime Cárdenas Gracia, Alonso Lujambio Irazábal, Mauricio Merino Huerta, Juan Molinar Horcasitas, Jacqueline Peschard Mariscal y Emilio Zebadúa.⁶⁴ El acuerdo entre los partidos implicó que entre los propuestos no pasaron aquellos que tenían algún veto de alguno de los partidos y quedaron los que tuvieron el visto bueno de todos. Un gran logro fue el consenso que se conformó hacia este nuevo cuerpo, tanto por parte de los partidos como de la mayoría de la sociedad.

En el Consejo cinco consejeros que habían sido propuestos por los partidos opositores lograron coincidir en la mayoría de sus propuestas. Internamente se denominaron Pentágono. Se reunían, discutían, y conseguían acuerdos que luego defendían en las instancias del organismo. Después de la elección de 1997 cuando el PRI perdió el control de la Cámara de Diputados, ese partido empezó su combate en contra de la autonomía del IFE. Las redes de consejeros locales para el proceso del año 2000 fueron de nuevo un espacio de lucha entre las viejas estructuras conservadas en el organismo electoral, conformadas en su mayoría por afines al PRI y los grupos de organizaciones de la sociedad civil que pretendían una composición de los consejos del IFE en los estados y en los distritos que

⁶⁴ Los datos sobre el IFE se pueden encontrar en su página electrónica www.ife.org.mx.

garantizaran independencia de los partidos. Hubo importantes avances en esto y la parte ciudadana independiente de los partidos que conformó los consejos en las estructuras estatales y distritales ofreció mayor seguridad de independencia al organismo electoral. Gracias a su fortaleza, el IFE logró organizar de manera eficiente la elección del año 2000. En la sucesión presidencial del 2000 se sintonizaron en el mismo tono las reglas electorales, el proyecto democratizador y las capacidades que aportaron las redes ciudadanas. Con ello se fortaleció la autonomía del IFE. Una vez pasada la elección del año 2000, el Consejo General tuvo algunos cambios, pues dos de los consejeros fueron a ocupar posiciones gubernamentales. Con esa modificación, los nuevos temas de fiscalización y el clima distinto por la alternancia en la Presidencia de la República, el IFE empezó una fase diferente, que coincidió con los últimos tres años del resto de consejeros electos en 1996. Los sitios de Molinar y de Zebadúa fueron ocupados por Gastón Luken y Virgilio Rivera. Esta nueva composición parecía desequilibrar la correlación de fuerzas al interior del Consejo. Casi desde su inicio, sin que fuera un bloque monolítico, los problemas más conflictivos se resolvían muchas veces 5 a 4. Los que proponían soluciones más avanzadas tenían grandes probabilidades de hacer prevalecer su punto de vista. Con la nueva inclusión, Rivera veía en el presidente del organismo a su jefe, y Luken venía de una tradición democrática, por lo que se integró sin dificultad. No obstante, la situación cambió porque al perder el PRI la Presidencia de la República, su presión sobre el organismo electoral amainó, y la dirección ciudadanizada del IFE quedó con mayor libertad.

La alternancia presidencial en los primeros años despejó las intenciones de tener un organismo electoral controlado. Pero no todos los problemas estaban resueltos. Empezaron a agudizarse las partes no deseadas, los efectos perversos del modelo que dejó la reforma de 1996 en materia de financiamiento y acceso a los medios masivos. La fiscalización se volvió uno de los problemas más importantes y complejos a los que se tuvo que enfrentar el IFE a partir del año 2000. No sólo porque las reglas para hacerlo eran insuficientes, sino porque la estructura de intereses y madejas burocráticas eran demasiado fuertes y resistentes para someterse a la regulación del instituto. Tal vez por ello, los casos de fiscalización pusieron a prueba la consistencia del campo electoral y su capacidad para procesar los conflictos dentro de los cauces institucionales. La fiscalización de los gastos de las campañas presidenciales, tanto en el PRI como en el PAN, mostraron que el organismo electoral era autónomo, pues supo enfrentar

las presiones partidistas en dos casos que conmovieron la vida política del país: el llamado Pemexgate correspondiente a la campaña presidencial priísta y Amigos de Fox que afectó la campaña del presidente en funciones. En cuanto al Pemexgate Woldenberg ha puntualizado:

El Pemexgate es bastante claro, y el Tribunal nos dio la razón. Para quien ve el expediente es un caso relativamente sencillo. Sale un cheque de 640 millones de pesos de Pemex al sindicato. Se abre una cuenta del sindicato por 640 millones de pesos. No vuelve a haber un ingreso más. El sindicato autoriza a seis personas, además de Aldana, a sacar dinero por parejas. Sacan 500 millones de pesos en efectivo. Aldana saca 140 millones. Esos 140 nosotros no los vemos porque él es el secretario del sindicato y tiene ese derecho. Examinamos los otros 500 millones y le preguntamos al PRI, ¿quienes son estas gentes? De las seis personas cinco trabajaban en las oficinas del PRI, cuatro para la Secretaría de Finanzas y una en la Secretaría de Organización. El caso Pemexgate es contundente.⁶⁵

El 14 de marzo de 2003 el IFE sancionó al PRI con mil millones de pesos por las irregularidades del Pemexgate en el año 2000. Este acuerdo fue aprobado por ocho a favor y una abstención. En cuanto al caso Amigos de Fox el caso fue muy complicado y tortuoso. Pese a los problemas y vericuetos de ese último caso, el organismo electoral también concluyó con una sanción fuerte a los implicados.

En el buen funcionamiento del IFE, cuando actuó con plena autonomía, se combinaron, no sin conflictos, tres grandes redes: la de la estructura operativa, la estructura ciudadanizada de los consejos locales y distritales y un conjunto de opinadores renombrados y de organizaciones civiles que le dieron cobertura al IFE en situaciones de conflicto. La primera gran red provenía en su inmensa mayoría de operadores ligados al PRI.⁶⁶ Al finalizar la gestión del primer Consejo General Cantú veía en la estructura operativa de todo el país cuatro categorías: 30 por ciento con buen funcionamiento y con proyecto democrático; 25 por ciento de manipuladores electorales a favor del PRI; otro 25 por ciento que más bien vegetaba aprovechando un buen sueldo y con carga real un año cada tres. Por último había 20 por ciento de personas incompetentes que quedaban en la estructura porque eran protegidos por sectores de la clase política. En el servicio profesional

⁶⁵Entrevista a José Woldenberg, 19 de octubre de 2004.

⁶⁶Cantú apuntó que falló en la limpieza de la estructura, porque a quien encabezaba la Comisión correspondiente le había ganado su inclinación priísta (entrevista a Jesús Cantú, 2 de septiembre de 2004).

también desempeñó un gran avance con el concurso de los puestos y con las evaluaciones. Aunque Cantú no era tan optimista en este último punto. No se pudo perfeccionar el sistema de evaluación del desempeño y se permitieron calificaciones muy altas. No había además mecanismos de salida, pues los que han funcionado mal en un lado, simplemente son pasados a otro sitio.⁶⁷ La red ciudadanizada fue calificada por Cantú como gran logro. Los ciudadanos tenían el peso de ser los guardianes. Hubo una red de grupos ciudadanos por todo el país que posibilitó la entrada de consejeros ciudadanos independientes. Además se había logrado transparentar toda la información a la estructura ciudadana.⁶⁸ Sobre todo al principio, se dio una gran tensión entre la red ciudadana y la red de la estructura operativa. Entre los comentaristas de los medios de comunicación había tres circuitos. Las plumas pagadas por el PRI, un núcleo de líderes de opinión y escritores ligados al grupo *Nexos* que apoyaban a Woldenberg, y una variedad que simpatizaba con la línea democratizadora de varios consejeros.⁶⁹ El peso mayoritario de quienes impulsaban una democratización del país, a partir de pugnar porque las elecciones federales fueran transparentes y confiables, incidió en la buena fama que alcanzó el IFE.⁷⁰

Los deterioros por la abierta partidización del organismo electoral

Partidización excluyente

Los expedientes de fiscalización dejaron resentidos a los partidos, sobre todo al PRI. Este partido, en la elección de 2003, obtuvo una cantidad similar de diputados a la del año 2000. Pero debido a que el PAN perdió más de 70 curules, el partido tricolor se colocó en una posición de ventaja en el Poder Legislativo. Hubo una alianza entre el panismo y el foxismo con el sector priísta representado por la maestra Elba Esther Gordillo, uno de cuyos resultados fue la negociación sobre el IFE. El PAN, partido gobernante, optó por darle al PRI la mayoría en ese organismo a cambio de la promesa priísta de apoyo a las reformas estructurales propuestas por el panismo. Las reformas no salieron, pero el PRI se quedó con la mayoría de consejeros del IFE. Con la llegada de los nuevos consejeros el IFE entró en una fase distin-

⁶⁷Entrevista a Jesús Cantú.

⁶⁸Entrevista a Hugo Almada, 4 de marzo de 2005.

⁶⁹*Ibidem*.

⁷⁰Par abundar en la evaluación del primer Consejo General del IFE se puede consultar el estudio de Aziz y Alonso, 2005.

ta. Los diputados golpearon al IFE. Se registró una diferencia abismal con el nombramiento del anterior porque en 2003 no se buscó el consenso de todos los que participarían en las elecciones presidenciales de 2006, sino la exclusión de uno de los partidos más grandes. Se pusieron las bases de una polarización que se acrecentó en los comicios de 2006.

La partidización del nuevo Consejo fue evidente desde su nombramiento. Estuvo conformado por cuatro militantes del PRI, más uno del Partido Verde que se sumó al bloque priísta, con lo que el PRI lograba una mayoría. Los otros cuatro fueron promovidos por sus nexos panistas. Los del lado del PRI fueron impulsados por Elba Esther Gordillo, y los del PAN fueron integrados en el organismo electoral por parte de los operadores calderonistas dentro del partido albicceste. Quedó como presidente del IFE una persona muy cercana a líderes priístas (Luis Carlos Ugalde). Aunque en un principio negó esos nexos, las evidencias lo marcaban como ficha priísta. El militante del Partido Verde (Marcos Gómez), había sido asesor del dirigente de ese partido en la Asamblea del Distrito Federal. Otra consejera, proveniente de las filas de la cúpula empresarial (Alejandra Latapi) buscó la anuencia de Elba Esther Gordillo para conseguir un lugar en el Consejo General del IFE. Las fuerzas del magisterio del estado de Coahuila lograron una posición (Lourdes López). Quien había sido representante suplente del PRI en el IFE, había estado ligado a administraciones priístas, y no quiso renunciar a la militancia del partido tricolor (Virgilio Andrade) fue otra de las piezas priístas en el Consejo. Hubo un caso híbrido (Rodrigo Morales), pues habiendo tenido nexos con Jorge Alcocer, quien se había desempeñado como subsecretario en Gobernación en administraciones priístas, fue colocado en el Consejo por contactos con el panista Felipe Calderón, aunque no cumplía con uno de los requisitos legales para ser consejero. Otro integrante de la sección panista (Andrés Albo) había tenido una trayectoria entre los analistas de Banamex y también era muy cercano a Felipe Calderón. La esposa de Felipe Calderón impulsó a otra consejera (Teresa González). Por último, la estrecha relación de uno de los consejeros ubicado en las filas panistas (Arturo Sánchez) con Juan Molinar, quien fue uno de los operadores del PAN en la integración del nuevo Consejo, fue una razón importante para que fuera nombrado consejero.

Actuaciones no independientes

Conforme se fueron dando los acontecimientos políticos, el Consejo General fue mostrando sus lealtades provenientes de su origen. Previo a las

elecciones del 2006 ya se había conformado un bloque hegemónico favorable a la alianza de la dirigente del sindicato de maestros y del candidato panista Felipe Calderón. Hubo cuestionamientos en el sentido de que el IFE había sido laxo al permitir al Sindicato Nacional de Maestros contar con un nuevo partido político registrado, el Partido Nueva Alianza.

Los problemas se fueron acumulando en los actos preparatorios de las elecciones, en la jornada electoral y en las acciones posteriores a los comicios. Se puede dar un seguimiento al comportamiento del IFE por medio de las distintas evaluaciones que realizó el denominado Comité Ciudadano de Seguimiento del Proceso Electoral.⁷¹ Una de las llamadas de atención que se hizo fue sobre la persistencia de la compra del voto. Fueron especificados los sitios donde esto podría ocurrir y se enfatizó que, si no se impedía esta condenable práctica, podría incidir en los resultados en caso de una elección competida. Otro grave problema tuvo que ver con la profusa propaganda presidencial a favor del candidato de su partido y en contra de los oponentes, que no fue detenida con entereza por el organismo electoral. La propaganda electoral calificada como "guerra sucia" desempeñó un papel fundamental en los comicios presidenciales del 2006. Desde su aparición, el Comité hizo un llamado al IFE para que fuera más enérgico en su rechazo a este tipo de propaganda que se inició a mediados de marzo y prácticamente no paró hasta el final de la campaña electoral. Se indicó que la autoridad electoral podía convertirse en cómplice de ese fenómeno, que ya provocaba una crispación social y una polarización política evidente.

El Comité le pidió al Consejo General del IFE que ejerciera todas las atribuciones que le confería su mandato de ley para exigir a los contendientes que tutelaran el bien superior de la sociedad. La preocupación y el reclamo de este Comité era que el IFE siguiera invocando razones de libertad de expresión aunque los mensajes estuvieran basados en aseveraciones falsas o dolosas.⁷² Consideró que la autoridad electoral se había visto envuelta en

⁷¹Ese Comité estuvo auspiciado por Alianza Cívica, Incide Social, Cencos, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Presencia Ciudadana Mexicana, Red por la Participación Ciudadana, Sinergia, y la Academia Morelense de Derechos Humanos y varios académicos y militantes civiles y académicos. De mayo a septiembre de 2006 emitió nueve comunicados.

⁷²Al principio se había mostrado una división de opiniones sobre la guerra sucia. Mientras algunos consejeros manifestaron que el organismo electoral debía parar la guerra sucia, la mayoría se pronunció por no intervenir, aduciendo que había que respetar la libertad de expresión. Pero el organismo perdió de vista que el artículo constitucional que defendía la libertad de expresión también establecía límites específicos. De esta manera, no se cumplió

una ola de resoluciones casuísticas por lo demás tardías. Se quejó de que los ciudadanos hubieran sido agobiados con extensas y agresivas campañas, las cuales habían carecido de ética pública. La “guerra sucia” propició el voto del odio, y caló hondo en una cultura política de enfrentamiento e intolerancia. El Comité también alertó sobre la promoción facciosa del voto por parte de empresarios. Se exhortó al IFE a que en este caso aplicara la ley, lo mismo cuando el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) entró a hacer campaña electoral contraviniendo la legislación.⁷³ En ninguno de esos casos el organismo electoral vigiló el cumplimiento de la ley.⁷⁴ El problema de fondo era que el IFE prácticamente renunció a su capacidad legal para regular la libertad de expresión. Ante la salida fácil de los consejeros de respeto irrestricto a la libertad, fue el Tribunal Electoral la instancia que tuvo que ordenar la reproducción de ciertos mensajes que los partidos políticos reproducían en los medios electrónicos.

Otro grave problema estuvo en el monitoreo de las campañas en los medios de comunicación. El Comité Conciudadano hizo graves señalamientos. Los criterios del diseño del monitoreo se gestaron fundamentalmente en el seno de la Comisión de Radiodifusión, integrada por los partidos políticos sin presencia ni representación de los consejeros electorales y sin participación ciudadana. Esta característica difería de la de procesos electorales previos. El IFE acudió a una contratación directa para encomendar el monitoreo a la empresa IBOPE, una empresa multinacional brasileña especializada en encuestas de medios, mercado y opinión. Uno de sus principales servicios es el monitoreo de publicidad pagada. Se delineó un monitoreo inspirado fundamentalmente por dos visiones metodológicas. Se buscó garantizar la contabilidad del número de *spots* para constatar los gastos de propaganda electoral en los medios masivos, y tener un referente de que los *spots* pagados por los institutos políticos efectivamente hubieran salido al aire. Sin embargo, a pesar de la utilidad para la fiscalización, el monitoreo generó múltiples cuestionamientos. IBOPE, como empresa mercantil dedicada a explotar la información de los monitoreos, impuso

la legislación electoral que expresamente marcaba a los partidos que debían abstenerse de cualquier expresión que denigrara a otros partidos y sus candidatos. El organismo electoral renunció a su capacidad regulatoria como lo establece el artículo 38 fracción p del Cofipe.

⁷³En el artículo 48, párrafo 13, del Cofipe estaba clara la prohibición de que terceros, incluidos los ciudadanos en lo individual, contrataran propaganda electoral en radio y televisión a favor o en contra de partidos políticos.

⁷⁴El presidente del CCE en una entrevista televisiva adujo que seis consejeros estaban en contra de que se impidiera a esa organización intervenir en la campaña.

condiciones al IFE que resultaron muy preocupantes desde la perspectiva ciudadana, pues los derechos de propiedad del monitoreo y sus bases de datos estuvieron totalmente a favor de IBOPE y no del IFE. Nadie, ni el Consejo General del IFE, tenía acceso a las tablas de datos. La información de los monitoreos se volvió inutilizable e inaccesible. El contrato sólo permitía que tanto el IFE como el público en general se asomaran a algunos resultados agregados, mediante un sistema de consulta totalmente restrictivo.⁷⁵

El IFE había financiado un gran activo para una empresa que se negaba a dar mejores condiciones de acceso a la información pagada por los ciudadanos. El IFE no recibía ni difundía en realidad un análisis de monitoreo y tendencias de cobertura, pero tampoco recibía información que permitiera construir un análisis sobre equidad en los noticieros de radio y televisión. De hecho, el IFE no recibió un monitoreo, sino un simple acceso limitado a los datos propiedad de IBOPE. Lo grave fue que se afirmó que existía equidad en los medios, pero no hubo manera de sopesarla con datos concretos. Por último, el resultado de ese monitoreo no será parte de la historia porque no estará a disposición de la ciudadanía. Con esto se atentó contra la transparencia y el derecho a la información. Otro problema fue que IBOPE tenía contratos con las empresas del Grupo Televisa y de Televisión Azteca. Esta situación la colocaba en una situación de conflicto de intereses para identificar y publicar las tendencias editoriales de los trabajadores de estos medios en la contienda electoral.

Punto central del seguimiento por el Comité Conciudadano fue la capacitación de funcionarios de casilla. El Comité recomendó llevar a cabo la verificación del cumplimiento del orden de prelación en la designación de funcionarios de casilla, ya que precisamente este procedimiento era el que garantizaba la aleatoriedad que marca la ley. Examinando la información ofrecida a mediados de junio veía que el promedio nacional de sustituciones de funcionarios de mesas directivas de casilla durante la segunda etapa de capacitación ascendía a 17.8 por ciento; pero había entidades con 25 por ciento de sustituciones. Revisando los distritos uno se daba cuenta de que había algunos que iban de 40 a 46 por ciento de sustituciones.⁷⁶

La información difundida del Programa de Resultados Electorales Preliminares presentó irregularidades y las explicaciones dadas por el IFE no resultaron satisfactorias; y si bien esto no se reprodujo en el cómputo distrital, el deficiente manejo de la comunicación y el comportamiento del

⁷⁵Segundo Comunicado del Comité Conciudadano, 21 de junio de 2006.

⁷⁶Tercer Comunicado del Comité Conciudadano, 28 de junio de 2006.

Consejo General contribuyeron a generar una gran desconfianza sobre los resultados. El mal manejo de dicho programa por parte del organismo electoral se prestó a muchas sospechas. A pesar de que los partidos conocían del archivo de inconsistencias, al cual sólo podían tener acceso los especialistas en cómputo porque se necesitaba navegar dentro del programa, el deficiente manejo de la información por parte del IFE, fue el inicio de las dudas razonables sobre los resultados.⁷⁷

El Comité Conciudadano declaró que compartía con otros ciudadanos una duda razonable sobre quién había resultado ganador en la elección presidencial. Indicó que varios factores habían contribuido a la falta de certeza de los ciudadanos en torno a la elección presidencial. Recordó que entre los factores que había que tener en cuenta en la falta de claridad se encontraba el vicio de origen en la conformación del Consejo General del IFE.⁷⁸

La actuación del Consejo General fue cuestionada por consejeros locales y distritales. El 30 de agosto, cuando los consejos locales concluyeron sus tareas, consejeros electorales de los estados de Jalisco, Querétaro, Quintana Roo, Nuevo León, Michoacán y Oaxaca criticaron duramente la actuación del Consejo General. En reuniones regionales de revisión en septiembre de 2006 hubo consejeros distritales que instaron a los integrantes del Consejo General a renunciar (Gallardo, 2006). La organización internacional Global Exchange recomendó garantizar una composición imparcial del Consejo General del IFE.⁷⁹ El PRD consideró que la elección presidencial fue fraudulenta y anunció que pediría la sustitución del Consejo General. En la prensa nacional aparecieron comentaristas que demandaban cambios en la dirección del IFE. El balance de las elecciones realizado por el Consejo General fue duramente criticado tanto por el PRD como por el PRI.

Con la reforma electoral de 1996 se planteaba que en adelante los ciudadanos no tendrían que salir a la calle a impugnar elecciones porque había instrumentos confiables para resolver los conflictos. En 2006 las protestas callejeras en contra de las elecciones presidenciales de ese año fueron nutridas y persistentes. La coalición de partidos que apoyó a López Obrador realizó varias marchas multitudinarias en la ciudad de México y realizó un plantón (Zócalo-Paseo de la Reforma) durante 48 días. Eso implicaba una señal de la quiebra de un IFE que ya no era confiable. Algo importante se había lastimado en el funcionamiento de la institución.

⁷⁷Comunicado de prensa del Comité Conciudadano, 18 de julio de 2006.

⁷⁸Los comunicados del Comité Conciudadano se difundieron en la página electrónica [www.alianzacivica.org.mx](http://wwwalianzacivica.org.mx)

⁷⁹*El Universal*, 31 de agosto de 2006.

El jefe de la delegación de visitantes externos de la ONG Global Exchange dos años después de la elección presidencial apuntó que en las elecciones de 2006 hubo un patrón de manipulación que comenzó antes del voto, y que creía que se había dado un fraude significativo. Reveló que el cuerpo de vigilantes internacionales había sufrido presiones del IFE para respaldar la versión de un triunfo calderonista. Lamentó que la delegación de la Comisión Europea hubiera actuado en forma cargada hacia el PAN por los lazos que tenía su dirigente (que era del PP español) con el PAN.⁸⁰ También dos años después, Manuel Espino Barrientos, quien había sido dirigente del PAN, hizo público que había concertado con diez gobernadores priístas su apoyo al candidato panista y que seis de ellos habían cumplido.⁸¹ Ciertamente no les pidió su voto individual, sino la movilización corporativa de sufragios controlados por esos gobernadores. La confesión de Espino sólo añadía sustancia al espeso caldo de irregularidades de aquella elección.⁸²

En 2008 apareció un libro revelador en el que mostraba que las autoridades electorales habían tomado decisiones sospechosas y habían cometido omisiones injustificables, como la apertura de menos paquetes que los que debían (sólo se revisó 12 por ciento cuando debió revisarse, por las inconsistencias 64 por ciento) (Crespo, 2008). La propaganda sucia, el enorme gasto de dinero, la ilegal intervención tanto del presidente Fox como de la cúpula empresarial habían contribuido en enturbiar el proceso electoral. Las autoridades electorales no habían respondido al reto que tenían y habían propiciado que volviera el conflicto electoral. Cuando fue presentado este libro se resaltó que demostraba que la suma de irregularidades en las actas hacía imposible determinar quién había ganado. Apoyado en los datos de su investigación Crespo había concluido que las elecciones presidenciales de 2006 habían producido un grave retroceso en la credibilidad electoral.⁸³ Las irregularidades, dolosas o no, habían llegado a ser relevantes en 2006. Las autoridades electorales habían favorecido la estrategia del PAN en lugar de pugnar por la certeza.⁸⁴ Elba Esther Gordillo

⁸⁰*Milenio*, 6 de julio de 2008.

⁸¹Miguel Ángel Granados Chapa, *Reforma*, 3 de julio del 2008.

⁸²Sergio Aguayo, "Fox, el cinico", *Reforma* 2 de julio de 2008.

⁸³José Antonio Crespo en *El Universal* "De 2006 a 2012", *Excelsior*, 2 de julio de 2008.

⁸⁴A finales de 2008 Luis Carlos Ugalde publicó su versión en un libro titulado *Así lo viví* (editado por Grijalbo). Reconoció haber recibido presiones de Fox, Gordillo y Calderón. Una de las consejeras electorales que estuvo con él en las elecciones de 2006, Lourdes López, declaró que si Ugalde había aceptado haber tenido presiones era porque había cedido a ellas (*Proceso*, 26 de octubre de 2008). La crítica más severa que recibió este libro fue de Jesús

había ofrecido medio millón de votos, y había exhortado a gobernadores del PRI a inclinar su voto corporativo a favor de Calderón. Un secretario de Estado había agradecido al gobernador de Tamaulipas la intervención de funcionarios y gobernantes en componendas electorales, cosa que no sólo era ilegal sino hasta delito electoral. Espino había revelado que había ofrecido a gobernadores priistas, que a cambio del apoyo habría impunidad. Crespo reflexionaba que tanto Salinas como Calderón ganaron la Presidencia sin haber ganado la elección, al menos no de manera clara. Insistió que en 2006 tanto el IFE como el Tribunal Electoral habían tomado una decisión sin fundamento en la documentación oficial. Esto había repercutido en la pérdida de credibilidad en las instituciones electorales.⁸⁵

La encuesta de Consulta Mitofsky de junio de 2008 arrojaba que dos años después de las elecciones de 2006 había crecido el porcentaje de los que consideraban que no se había resuelto el conflicto generado a partir de aquel proceso electoral.⁸⁶

Las pugnas por el cambio anticipado del Consejo General del IFE

A finales de 2006 el senador perredista Ricardo Monreal señaló que el presidente del IFE había causado una crisis política por su negligencia y actitud parcial. Pidió a los consejeros electorales que, actuando con dignidad, renunciaran.⁸⁷ Senadores del PRI y del Frente Amplio Progresista (integrado por el PRD, PT y Convergencia) acordaron exigir la renuncia de los consejeros electorales.⁸⁸ Los acusaron de no haber tenido un buen desempeño.⁸⁹ Los priistas plantearon que se requería el cambio de todo el Consejo General del IFE luego del grave conflicto poselectoral.⁹⁰ El coordinador de los priistas en el Senado recalcó que en 2007 se debía renovar el Consejo General del IFE ya que las elecciones de 2009 no podían ser organizadas por quienes ya no tenían la confianza ciudadana.

Gantú, quien demostró que Ugalde había hecho, tanto en el proceso electoral como en su defensa, una lectura incompleta y sesgada del Colipe al haber omitido una causal grave para abrir y verificar la votación en los consejos distritales, la cual establecía que cuando existieran errores estadísticos en las actas el Consejo Distrital podía realizar de nuevo el escrutinio (*Proceso*, 26 de octubre de 2008).

⁸⁵José Antonio Crespo, "1988: hace 20 años", *Excelsior*, 7 de julio de 2008.

⁸⁶Se puede ver esta encuesta en www.consulta.com.mx

⁸⁷*La Jornada*, 7 de noviembre de 2006.

⁸⁸*Ibidem*, 23 de noviembre de 2006.

⁸⁹*Reforma*, 14 de diciembre de 2006.

⁹⁰*La Jornada*, 25 de enero de 2007.

Se planteaba que la remoción de los consejeros debería ser una consecuencia de la reforma electoral,⁹¹ y de un examen y proceso cuidadosos en el nuevo nombramiento. En marzo de 2007 el Senado aprobó la ley de Reforma del Estado una de cuyas piezas sería la reforma electoral. A principios de agosto de 2007 el Comité Conciudadano difundió un libro que contenía el documento de trabajo de una propuesta ciudadana de reforma electoral. Propuso, entre otros puntos, que el IFE se transformara en Instituto Nacional Electoral como órgano constitucional y autónomo encargado de organizar las elecciones federales y estatales. Para la elección de sus consejeros planteó que debía haber un procedimiento público y transparente que incluyera una convocatoria en la que las organizaciones de la sociedad civil, grupos ciudadanos, instituciones académicas y público en general propusieran candidatos. Se planteó que los consejeros fueran elegidos por cuatro quintas partes de los miembros de la Cámara de Diputados. Los partidos deberían estar obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información. Habría que reducir drásticamente el financiamiento de los partidos. En el tema de las campañas, se propuso terminar con los *spots* y privilegiar el debate (Comité Conciudadano, 2007).

La Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión a finales de agosto de 2007 hizo pública la propuesta de reformas constitucionales en materia electoral. Habiendo analizado ese documento el Comité Conciudadano dio una conferencia de prensa en la que reconoció que la propuesta de los legisladores tenía algunos avances como la regulación de las precampañas, la disminución de los tiempos de campañas, la eliminación del secreto bancario para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos; la prohibición de que el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales hicieran publicidad gubernamental mencionando nombres, imágenes y símbolos que implicaran la promoción personalizada de cualquier servidor público; y la facultad del IFE para sancionar a partidos, agrupaciones políticas, personas físicas y morales nacionales y extranjeras que infringieran las disposiciones legales en materia electoral. El Comité Conciudadano también manifestó que había importantes retrocesos. Expresó su preocupación por la poca transparencia del proceso seguido por el Congreso y los tres partidos políticos mayoritarios para negociar acuerdos, pues no habían incluido planteamientos centrales provenientes de diversas voces de la sociedad civil. Criticó la pretensión de crear una

⁹¹*Emecquis*, 5 de febrero de 2007.

Contraloría nombrada por el Poder Legislativo e incrustada en el organismo electoral para fiscalizar su actuación. Hizo ver que no había reducción significativa en el financiamiento de los partidos. Lamentó que el tema de la ciudadanización del proceso de elección de miembros del Consejo General del IFE, magistrados y fiscal especial para delitos electorales hubiera quedado fuera. Criticó que se mantuviera tan alto el salario de los consejeros.⁹²

En el Senado se presentó el 5 de septiembre de 2007 un predictamen de reforma electoral. Resaltaba la prohibición a los partidos políticos de gastar recursos para pagar *spots* y programas de radio y televisión. La publicidad de las campañas electorales sólo podría transmitirse en tiempos oficiales y de Estado, y el IFE se convertiría en autoridad única para la administración de esos tiempos. La reforma también implicaba la prohibición a ciudadanos o empresas para contratar o difundir mensajes que pudieran influir a favor o en contra de los partidos y candidatos.⁹³

El grupo de escritores y académicos cercanos a la revista *Nexos*⁹⁴ promovió un pronunciamiento público en medios de comunicación para rechazar la salida de los consejeros.⁹⁵ En un esfuerzo por obstaculizar los cambios previstos a la legislación electoral, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, encabezada por el duopolio televisivo y hablando en nombre de “los mexicanos” se pronunció contra la remoción de los consejeros del IFE.

⁹²Comité Conciudadano para la Reforma Electoral, *Riesgos de una reforma a modo de los partidos mayoritarios y a espaldas de la sociedad civil*, mimeo, 5 de septiembre de 2007. También se puede consultar el documento de Alianza Cívica, *El financiamiento a los partidos no se ha reducido a la mitad. La campaña “Ya bájente” de Alianza Cívica es vigente*, mimeo., 3 de septiembre de 2007.

⁹³Consultar www.senado.gob.mx

⁹⁴La dirección de esta revista, pese al fraude electoral de Salinas en 1988, hizo alianza con ese personaje y medró bajo su amparo. Cuando llegó a la Presidencia el PAN se acomodó de nuevo cerca del nuevo poder. También hizo alianza con Televisa en donde se difundió una serie titulada “México: la historia de su democracia”. El académico César Cansino ha escrito que dicha serie ofrece una interpretación sesgada, y que es complaciente con el viejo régimen (Cansino, 2004).

⁹⁵La escritora Denise Dresser hizo una réplica a ese desplegado. Recalcó que el IFE no podía cumplir su papel de árbitro electoral si no contaba con la confianza de los partidos cuyo comportamiento regulaba. Sostuvo que habían minado su confianza eventos como la cuestionable integración del Consejo General del IFE en 2003 y los errores y omisiones que los mismos consejeros cometieron antes y después de la elección presidencial. Esos errores habían tenido un impacto decisivo y negativo. Planteó que resultaba paradójico que quienes habían promovido el desplegado en defensa del IFE nunca habían propuesto desplegados en contra de la llamada “Ley Televisa” ni habían intentado movilizar a la opinión pública en su contra, cuando esa lucha había sido decisiva para la calidad de la vida democrática en México (Denise Dresser, “Desplegado Alternativo”, *Reforma*, 10 de septiembre de 2007).

Ante el debate público el Comité Conciudadano lanzó otro comunicado el 10 de septiembre. Demandó al Congreso de la Unión que considerara la pertinencia de modificar sustancialmente el método de elección de los consejeros, a efecto de salvaguardar el carácter ciudadano de la autoridad electoral, pues existía el riesgo de que se repitieran las lamentables consecuencias que se habían derivado de la generalizada percepción de ilegitimidad con que nació el actual árbitro electoral y la desconfianza que ello, junto con su bajo perfil.⁹⁶ Hizo un enérgico llamado a los legisladores para que, eliminando de la reforma cualquier posible intento de subordinación de la autoridad electoral, los partidos políticos salvaguardaran la autonomía y ciudadanización del IFE, e hicieran posible la reforma constitucional que estableciera un método abierto y transparente, con la participación de la sociedad civil, para la elección de los consejeros del organismo electoral de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral y del Fiscal para la Atención de Delitos Electorales. Insistiendo en que ni las condiciones de su nacimiento como Consejo General en 2003, ni su desempeño en el proceso del 2006 justificaban su permanencia como autoridad electoral. Ese Comité Conciudadano se pronunció por la sustitución de todos sus integrantes pero sobre la base de un procedimiento alternativo, de amplia participación de la sociedad y que garantizara el carácter ciudadano de su órgano de dirección. Advirtió que no hacerlo de esa manera implicaría una mayor partidización del IFE, la cual había comenzado en el año 2003 y parecía continuar a través de diversos aspectos de la reforma constitucional que se estaba discutiendo en el Senado. Ese Comité recordó que en el proceso electoral había documentado acciones y omisiones que representaron riesgos para el desarrollo civilizado y democrático de la elección, algunas de las cuales fueron señaladas también por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tanto en resoluciones diversas como en su calificación final de la elección presidencial. Remarcó que el desempeño del Consejo General del IFE había sido resentido de manera directa e importante por consejeros locales y distritales, varios de ellos miembros del Comité Conciudadano,

⁹⁶Precisando que los consejeros electorales tenían un ingreso semejante al de un ministro de la Suprema Corte, contaban además con amplias oficinas, buenos automóviles, chóferes, secretarías, ayudantes, celulares y presupuesto para repartir puestos y otros favores, el articulista Humberto Mussacchio escribió: “Con su perfil y talento que han mostrado hasta ahora, difícilmente tendrán un ingreso y condiciones laborales siquiera parecidas a las que hoy disfrutan. Basta ver de dónde venían y cuánto ganaban antes de que compadrazgos y complicidades los hicieran llegar a su actual e inmerecida bonanza” (Humberto Mussacchio, “IIFE: osteofilia y otros intereses”, *Enoquis*, 10 de septiembre de 2007).

quienes padecieron las consecuencias de algunas de sus decisiones y errores y, en casos relevantes, una total falta de apoyo.

El Comité exigió que la remoción de los consejeros electorales se realizara de manera institucional, al margen de cualquier tipo de negociación que implicara compromisos y arreglos oscuros, otra vez, de espaldas a la nación y en perjuicio del erario público, que es dinero de todos los mexicanos. El Comité expresó su más amplio apoyo a la propuesta de reforma constitucional que significaba el establecimiento de un nuevo tipo de relación de las fuerzas políticas con los medios de comunicación, y rechazó las presiones de los medios de comunicación electrónica, que se arropaban en la discusión sobre la renovación del Consejo General para defender sus intereses económicos. Sostuvo que la emancipación de los partidos políticos del poder de los medios de comunicación marcaría una reforma profunda que sólo cobraría sentido en la medida que representara procesos democráticos austeros y congruentes con la realidad del país. Se quejó de que esto último no lo veía materializado en la propuesta de reforma constitucional. Volvió a sintetizar su propuesta para hacer menos oneroso el costo de la vida política mexicana. Precisó también que el Comité había presentado una propuesta de reforma electoral que incluía muchos aspectos no atendidos por los legisladores, uno de los cuales tenía que ver con la creación del Instituto Nacional Electoral, que se debía encargar de realizar tanto elecciones federales como locales; lo mismo que un Tribunal Nacional, con las mismas características.⁹⁷

El 10 de septiembre se presentó en el Senado un nuevo dictamen con algunas modificaciones hechas al de cinco días antes. Se precisó que la propuesta del titular de la contraloría interna del organismo electoral provendría de instituciones públicas de educación superior. Se suspendía la propaganda gubernamental de todo tipo durante las campañas electorales. El organismo electoral tenía facultades para sancionar a quienes, usando indebidamente su poder económico o su influencia en los medios de comunicación, pretendiera influir en los electores para favorecer o perjudicar a determinados partidos o candidatos. El 11 de septiembre en la tarde los negociadores consiguieron un acuerdo en lo relativo a los consejeros electorales. El presidente del IFE sería removido, y con él se irían

⁹⁷Para ver los diversos comunicados que el Comité Ciudadano emitió en septiembre de 2007 hay que consultar www.comiteconciudadano.blogspot.com. El comunicado del 10 de septiembre se titulaba *El Comité Ciudadano apoya Reforma para nueva relación de las fuerzas políticas con los medios de comunicación*.

dos consejeros. Esto sucedería en 2007. Se nombraría a un nuevo titular del organismo electoral que debería terminar en 2013 (pero con opción a reelección) y a dos consejeros que terminarían su periodo en octubre de 2016. En agosto de 2008 se irían otros tres consejeros y se nombrarían otros tantos que concluirían en octubre de 2013. Los tres consejeros que quedaban de los nombrados en 2003 concluirían en octubre de 2010 por lo que cubrirían el tiempo correspondiente a su nombramiento inicial. Así, para las elecciones de 2009 quedarían tres de los antiguos consejeros y habría seis nuevos (incluido el presidente del organismo). Parecía que todo estaba destrabado, pero la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión presionó hasta conseguir que los senadores de la Comisión participaran en una discusión con dueños, directivos de televisoras y radios y con conductores de programas, donde éstos insistieron en el tema de la libertad de expresión; y para negociar lo de los recursos que no querían perder pusieron en cuestión algo que había costado mucho acordar, al volver sobre el tema de la remoción de los consejeros.⁹⁸

Pese a la presión, el dictamen fue aprobado. El dictamen implicaba cambio en el organismo electoral. Se nombrarían nuevos consejeros de manera escalonada. El lapso de gestión del presidente y de los consejeros sería diverso (cinco años para el primero y nueve para los segundos), y sólo el presidente podría ser reelegido. Además de un contralor designado por el Poder Legislativo, se estableció un órgano técnico para la fiscalización de las finanzas de los partidos con autonomía de gestión. El titular de este organismo sería designado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del presidente del mismo. Se planteaba que el IFE podría organizar procesos electorales locales por medio de un convenio con las autoridades competentes. Los consejeros, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro no podrían ocupar cargos en los poderes públicos en cuya elección hubieran participado. No habría suplentes. En el caso de ausencias definitivas, los nuevos que se nombrarían sólo cubrirían el lapso faltante del ausente. Se aceptaron las propuestas surgidas de la sociedad en el sentido de abrir un amplio proceso de consulta pública para la presentación de propuestas para consejeros electorales y consejero presidente del Consejo General del IFE. Se dio la base constitucional para que esto fuera obligatorio. El dictamen subrayaba que se estaba atendiendo la preocupación de que intereses ilegales e ilegítimos a través del dinero

⁹⁸Consultar www.reforma.com, 11 de septiembre de 2007.

podieran influir en la vida de los partidos y en el curso de las campañas electorales. Ni el dinero ni el poder de los negocios de comunicación debían erigirse en factores determinantes de las campañas ni de la vida política nacional. Lo central de la reforma radicaba en que los partidos no podrían contratar propaganda en medios electrónicos, que se utilizarían los tiempos estatales en esos medios para hacer sus campañas. Se precisó que ninguna persona pública o privada, fuera a título personal o por cuenta de terceros, podría contratar propaganda en radio y televisión dirigidos a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección. Se elevó a rango constitucional la obligación de las fuerzas políticas de no utilizar en su propaganda expresiones denigrantes. Se aclaró que cuando a juicio del IFE el tiempo estatal fuera insuficiente para sus propios fines o de otras autoridades podría determinar lo conducente para cubrir el tiempo faltante. Es decir, en ese caso podría contratar espacios en radio y televisión. Pero se aclaró que esto sucedería si el organismo electoral requería más tiempo para campañas de credencialización, llamado al voto, etcétera. El tiempo sería para que el IFE cumpliera sus funciones y nunca para los partidos. Se estableció el derecho de réplica.⁹⁹

Ese dictamen fue aprobado tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados. En las discusiones fuera del Legislativo se advertía que podría haber problemas, tanto el peligro de que los consejeros sufrieran por su independencia vía la contraloría interna, como sacar a los consejeros de la fiscalización. Como pendientes quedaban no haber reconocido que el organismo electoral pudiera iniciar una controversia constitucional; no se creó un Instituto Nacional de Elecciones que sustituyera al IFE y a los costosos 32 órganos electorales estatales; no se tocaron las altas percepciones de los integrantes del Consejo General; no se sujetaron los partidos a la transparencia; y no se adoptaron fórmulas de democracia directa (referéndum, plebiscito, iniciativa popular). Permaneció el peligro de que se diera un saqueo del erario público por las enormes compensaciones económicas que se podrían dar a los consejeros que dejarían los puestos. Tampoco quedaba claro cuáles iban a ser los criterios para la selección de los consejeros que irían saliendo. El 6 de noviembre el Senado validó la reforma electoral, y seis días

⁹⁹Estas no fueron las únicas modificaciones. Entre otros cambios se acortaron las campañas, se modificó el financiamiento de los partidos, y se impedía que grupos corporativos se convirtieran en partidos. El dictamen se puede consultar en la página electrónica del Senado www.senado.gob.mx

después el Ejecutivo Federal promulgó los cambios constitucionales en materia electoral. En la reforma electoral de 2007 muchas propuestas cívicas quedaron relegadas. No se garantizó que se evitaran las cuotas partidistas en el nombramiento del nuevo presidente y de los nuevos consejeros. No había que olvidar que organismos autónomos muestran niveles más altos de desarrollo político cuando institucionalizan una diversidad de puntos de vista en su dirigencia y abren las puertas a la participación activa de la sociedad civil (Ackerman, 2007).

El relevo en el Consejo General

Como parte de las negociaciones de la reforma electoral, los partidos acordaron una mala salida en su diseño y peor en su implementación: un escalonamiento en tres tiempos (diciembre de 2007, agosto de 2008 y octubre de 2010). Lo que se había calculado como un arreglo de cuotas partidarias, como en los mejores tiempos, tuvo un ingrediente que desajustó la lógica de los partidos: la convocatoria pública, las entrevistas y una supuesta selección abierta de candidatos. En plena época de la transparencia, lo menos que se podía hacer era abrir el proceso de selección. Sin embargo, la abierta contradicción entre la transparencia y los intereses partidistas terminó por reventar el proceso y dar como resultado una carambola de plazos vencidos, vetos, arreglos en los oscurito, con un resultado que no fue el mejor.

Lo primero que ocurrió fue que se venció el plazo y en diciembre de 2007 no se pudo llegar a un acuerdo por consenso, porque prevalecieron los vetos cruzados. De los casi 500 participantes en el proceso, se hicieron varias selecciones hasta llegar a un número de 39 integrantes. La información sobre el proceso de selección brilló por su ausencia. Los vetos obligaron a los partidos a retomar una negociación, en la que tuvieron que dejar atrás a sus mejores opciones. Así, como en cualquier negociación, se “quemaron” nombres de personas que hubieran cambiado de manera importante la imagen del IFE; vino enseguida un manoseo de nombres. A diferencia de 1996, en donde las cuotas de los partidos llevaron a proponer nombres con mucho prestigio en el campo electoral, ahora las apuestas fueron a la baja. La mecánica de carambola y vetos no tuvo como objetivo proponer a los mejores, sino a los más aceptables para los partidos. El objetivo no fue pensar en lo mejor para la institución, sino en ubicar a personas que le garantizaran una cuota a cada partido. El interés partidista mató el propósito de la calidad en la selección. El problema de fondo es que es una aberración que los jugadores seleccionen al árbitro.

Los vetos y las rondas dejaron en el camino a las mejores cartas de cada partido, lo que eran el plan A y quizá el plan B, y se quedaron con el plan C, lo aceptable después de varias rondas de propuestas y vetos.

El proceso de renovación se llevó a cabo de la siguiente manera: en su primer encuentro con los legisladores que estuvieron de acuerdo con removerlo de su cargo, Luis Carlos Ugalde descalificó los cambios en materia electoral.¹⁰⁰ Un experto de la Fiscalía Especializada para Atención a Delitos Electorales opinó que la fórmula híbrida de renovación del IFE impediría que el déficit de credibilidad que arrastraba esa institución se corrigiera a corto plazo; pues los consejeros debieron haber puesto a disposición del Congreso sus cargos por su mal desempeño en las elecciones. Algunos académicos y organismos cívicos señalaron que era de vital importancia para el organismo electoral que fueran nombrados consejeros independientes.¹⁰¹ Organizaciones ciudadanas también exigieron que se transparentaran todas las etapas de elección de consejeros.¹⁰²

La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados aprobó los criterios generales para la elección de consejeros y descartó una consulta ciudadana para seleccionarlos.¹⁰³ Los diputados decidieron que los primeros que se tenían que ir en diciembre serían el presidente, más Alejandra Latapí, cercana a los empresarios, y Rodrigo Morales, quien estuvo todo el tiempo violando la ley por no cumplir el requisito de tener licenciatura. El 13 de diciembre se cumplía la fecha constitucional para nombrar al nuevo presidente y dos consejeros, y como no se pudieron poner de acuerdo se pospuso la fecha de renovación en ese organismo.

El primer relevo no se vio como un remedio. Se difundieron varias encuestas. En una de ellas aparecía que 77 por ciento decía que los nuevos consejeros habían sido elegidos en función de los intereses de los partidos, por lo que no veían que se fueran a remediar los problemas; y 82 por ciento opinó que el IFE quedaba como un órgano de los partidos y no de los ciudadanos.¹⁰⁴ En otra encuesta se mostraba la caída de la confianza en el IFE pues mientras en mayo de 2006, 70 por ciento le tenía confianza, en septiembre de 2007 contaba con 56 por ciento y en febrero del 2008 había caído un punto más.¹⁰⁵ Una más mostraba que la selección

¹⁰⁰*La Jornada*, 16 de octubre de 2007.

¹⁰¹*Ibidem*, 15 de octubre de 2007.

¹⁰²*Reforma*, 18 de octubre de 2007.

¹⁰³*La Jornada*, 23 de octubre de 2008.

¹⁰⁴*Milenio*, 12 de febrero de 2008.

¹⁰⁵*Reforma*, 11 de febrero de 2008.

de los nuevos consejeros distaba de ser considerado un proceso transparente e imparcial; 80 por ciento opinaba que no se había tenido en cuenta la opinión ciudadana; 64 por ciento calificó ese proceso como una farsa; 64 por ciento vio que se había favorecido a algunos de los candidatos; 60 por ciento decía que los nuevos integrantes del IFE defenderían los intereses de los partidos grandes; 58 por ciento pensaba que se había tratado de un proceso secreto manejado por líderes partidistas; 46 por ciento estaba seguro de que, por su liga con los partidos, los recién nombrados no serían independientes.¹⁰⁶

Un estudioso de organismos autónomos consideró que los nuevos nombramientos minaban la pluralidad y la independencia. Hubo cuotas, y la voz ciudadana quedó marginada. El PAN había promovido a Benito Nacif, cercano a Felipe Calderón. El PRI había impuesto a Marco Antonio Baños, hombre cercano a Felipe Solís Accero y Manlio Fabio Beltrones, quien además había sido fundador, junto con María del Carmen Alanís, de la empresa consultora Demos. Este estudioso refutó la tesis de que el PRD hubiera colocado al presidente, que fue Leonardo Valdés, quien no aparecía en la lista de los ocho que proponía en un inicio ni en la de los cuatro últimos que manejó. Señaló que desde hacía mucho Valdés no militaba en las filas de la izquierda y que había mostrado cercanía al PAN. El PRD había cedido a las presiones al asumir esa candidatura como propia de ese partido.¹⁰⁷ No todo había concluido con el nombramiento de los nuevos consejeros.

En mayo de 2008 se abrió la convocatoria para seleccionar a los tres consejeros electorales que asumirían su puesto a mediados de agosto. Los coordinadores parlamentarios deberían recibir las listas y llegar a consensos. Se inscribieron 115 aspirantes, de los cuales 64 habían participado en la ocasión anterior. Hubo una depuración y quedaron 75 y en esta ocasión tampoco se dieron explicaciones públicas de los criterios para dejar fuera a 40. La Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados consideró que eran inelegibles dos aspirantes que habían sido consejeros antes de 2003 por considerar que se trataría de una reelección. Grupos de diputados les hicieron las entrevistas a los elegibles y, sin poner calificaciones como en el primer relevo, entregaron sus puntos de vista a la Junta de Coordinación Política. Pasaron a la última ronda 34 (13 mujeres y 21 hombres). Había

¹⁰⁶Encuesta de Ulises Beltrán aparecida en www.exonline.com.mx/diario/noticia, 11 de febrero de 2008.

¹⁰⁷J. Ackerman, "ITT: la derrota del PRD", *La Jornada*, 11 de febrero de 2008. En *El Universal* del 11 de febrero de 2008 se decía que a Valdés los panistas de Guanajuato lo veían cercano.

una discusión en torno a la equidad de género, por lo que había diputados que exigían que los tres sitios fueran para mujeres. El 22 de junio fueron elegidos Francisco Javier Aguirre, María Macarita Elizondo y Alfredo Figueroa. El primero, apoyado por el PRI, había sido coordinador de asesores del priísta Enrique Jackson.¹⁰⁸ La segunda, quien durante 20 años había servido a la justicia electoral como magistrada de una sala regional del Tribunal Electoral, fue apoyada por el PAN. Por último, debido a la división interna del PRD, y a que los grupos ciudadanos convencieron al operador perredista de que pusiera una persona independiente e imparcial, apoyada por la parte gestora del PRD fue nombrado el tercero, quien había sido dos veces consejero local del IFE en Puebla y procedía de organizaciones civiles atentas a la transparencia de los procesos electorales.

Los problemas del Consejo General del IFE, parcialmente renovado

Se profundizó el problema de las contradicciones internas en el renovado Consejo General. Cuando su presidente trató de imponer a su candidata a la Secretaría Ejecutiva del IFE, se enfrentó a una cerrada oposición de los demás consejeros porque la candidata de Valdés no tenía el perfil adecuado. A finales de mayo se volvió a polarizar el Consejo General del IFE ante la designación del secretario ejecutivo del organismo. En otros cuatro casos de otros tantos nombramientos en puestos altos también fracasó el presidente del IFE. Por último, a principios de junio se consiguió el nombramiento del secretario. Fue designado Edmundo Jacobo Molina de la UAM, quien satisfizo a todos. Para el nombramiento por parte de los diputados del contralor del IFE se recibieron 34 propuestas de varias universidades. En una primera ronda fueron eliminados los nombres de 16 propuestos porque habían sido enviados por universidades privadas o porque no tenían respaldo de alguna institución de educación superior. A los que quedaron los evaluó una comisión de once diputados. Ahí vieron que cinco no tenían experiencia en fiscalización por más de cinco años. A finales de abril los diputados nombraron como contralor del IFE a Gregorio Guerrero (quien había sido contralor en Pemex y encabezó la Contaduría Mayor de Hacienda).

Una de las primeras medidas de los consejeros que recibió fuertes críticas fue la decisión de aumentar 20 por ciento sus ya abultados sueldos. También declaró el nuevo presidente del IFE que el Consejo debía cerrar los

¹⁰⁸José Antonio Crespo en su artículo de *Excelsior* del 15 de agosto de 2008 titulado "IFE: consejeros partidarios" destacaba que Francisco Guerrero era un militante activo del PRI e incondicional de Emilio Gamboa, el líder de los priístas en la Cámara de Diputados.

expedientes del proceso electoral anterior. Cabildeaba con los partidos un posible borrón y cuenta nueva sobre el proceso de 2006. El Consejo, con su primera renovación escalonada, pronto entró en conflicto con los partidos. Se le acusó de cancelar la posibilidad de profundizar en las investigaciones de 281 mil *spots* no reportados, lo cual impediría ver qué partidos habían rebasado los topes de gastos. A los pocos días de esta parcial renovación el IFE cedió a la presión de los partidos al postergar la aprobación de criterios que permitieran sancionar publicidad ilegal de gobernantes y legisladores.¹⁰⁹ La SCJN tuvo que aclarar que la reforma constitucional había designado al IFE como el único que podía manejar y distribuir el tiempo de radio y televisión destinado para fines electorales.

El Consejo presidido por Ugalde tuvo muchos tropiezos con el tribunal en una gran cantidad de decisiones. El Consejo presidido por Valdés, en un corte de sus primeros seis meses mostraba que seguía recibiendo reveses por parte del tribunal electoral. En 34 sesiones el Tribunal le había enmendado la plana al IFE en 32 ocasiones (la mayoría en cuestiones de multas). Un recuento daba por resultado que el Tribunal había invalidado la mitad de las resoluciones del IFE parcialmente renovado.¹¹⁰

Se ha criticado que el nuevo diseño institucional ha configurado un camino hacia el conflicto, pues de ser organizadores y promotores de lo electoral, a los consejeros se les ha convertido en administradores, controladores, intermediarios, censores, etcétera, en cuestiones electorales. Al haber ampliado sus funciones se han multiplicado los espacios de conflicto, y se han añadido nuevos actores con capacidades de litigio, como los concesionarios de los medios y los servidores públicos.¹¹¹

Otro frente en el que el Consejo renovado se mostró muy débil fue con los grandes medios electrónicos. El IFE también anunció que se disponía a dar sanciones por los *spots* de la guerra sucia. A mediados de mayo el IFE determinó que el Consejo Coordinador Empresarial y Televisa habían violado la ley en la guerra sucia, pero esos hechos no tuvieron consecuencias. Censuró a Televisa por su silencio y pasividad en cuanto a la información relacionada con la contratación de mensajes electorales en 2006 (pese a que se había comprometido públicamente a dar esa información). Eximió de investigar a Televisa para ver si la retransmisión del mensaje en un noticiero era aportación en especie para el PAN. Los consejeros afi-

¹⁰⁹*La Jornada*, 19 de febrero de 2008.

¹¹⁰*Milenio*, 3 de agosto de 2008.

¹¹¹María Amparo Gasar, "Camino al conflicto", *Reforma* 14 de julio de 2008.

nes al PAN emitieron un voto concurrente (que no existe en el reglamento) para defender la libertad de expresión. El 12 de marzo de 2008 los medios electrónicos desacataron las disposiciones de la legislación electoral y se negaron a transmitir los promocionales de 20 segundos de los partidos políticos. El 24 de marzo Televisa aceptó, pero TV Azteca se negó a hacerlo. A finales de marzo, tanto TV Azteca como el Frente Amplio Progresista (integrado por el PRD, PT y Convergencia) intentaron abrir la puerta a la compra directa de propaganda política. A principios de abril, el IFE notificó a los partidos integrantes del FAP sobre el inicio del procedimiento en su contra por la compra ilegal de tiempos en Televisión Azteca. El 7 de abril finalmente el IFE y la Cámara de la Industria de Radio y Televisión pactaron la emisión de spots que empezarían a salir en los primeros días de mayo. El IFE consideró que TV Azteca había contravenido la legislación electoral al no transmitir los mensajes de los partidos en tiempos oficiales por lo que le impuso una multa de 5.2 millones de pesos y la reposición en tiempos comerciales de los anuncios de 20 segundos que no había difundido. También inició otra investigación porque había suspendido la transmisión de los programas de cinco minutos a los que mensualmente tenían derecho los partidos. Pero un día antes de que debiera iniciar la transmisión de los anuncios de 20 segundos, TV Azteca se negó a recibir la notificación oficial del IFE en la que se le informaba sobre la multa y la obligación de transmitir dichos anuncios. El 8 de mayo un juzgado concedió una suspensión provisional de la aplicación de la multa al aceptar parcialmente un juicio de amparo; pero mantuvo firme la orden del IFE que la transmisión de los spots. No obstante la televisora siguió desafiante y en desacato. Los políticos han aprovechado lagunas legales para seguir promocionándose por radio y televisión como si no se hubiera dado la reforma en esta materia. A principios de septiembre de 2008 había 156 recursos interpuestos ante el IFE en contra de gobernadores, alcaldes, diputados locales y federales por no acatar las restricciones del artículo 134 constitucional que prohibía la difusión de imágenes en la publicidad institucional.¹⁴² A finales de junio se dio a conocer que en el IFE se trataba de formar un comité técnico en el que abundaban personajes de la radio y televisión que trataban de asesorar al IFE sobre sus atribuciones fiscalizadoras. El IFE finalmente consultó previamente a los concesionarios para elaborar los lineamientos para noticieros de radio y televisión y sobre cobertura de precampañas y campañas

¹⁴²La Jornada, 9 de septiembre de 2008.

electorales de 2009, en donde se mostraba una actitud complaciente hacia los medios electrónicos.¹⁴³

Por último, cuando los legisladores finalizaban el periodo de sesiones de 2008 los grandes medios electrónicos consiguieron frenar un tibio intento de modificar la ley de medios. De esta manera se truncó el intento de incorporar a la ley de radiodifusión las disposiciones del Cofipe sobre el tema de la propaganda política.¹⁴⁴ Los poderes fácticos habían supeditado a los partidos de nueva cuenta. Los otros problemas del nuevo consejo tenían que ver con su tardanza en resolver quejas acumuladas, en su inconsistencia al imponer multas sin suficiente sustento, las cuales tenía que modificar, y en el sesgo partidista de las mismas. Un problema más es que el organismo electoral se ha convertido en una costosa institución, y en el deterioro de la confianza que algún día había alcanzado.

El derecho a saber y la paquetería electoral de 2006

Por último un pendiente que implicaba al IFE tenía que ver con la exigencia de muchos grupos cívicos en cuanto al derecho a saber qué había pasado en la elección de 2006. La revista *Proceso* había presentado ante la unidad de enlace del IFE la solicitud para que le dieran copias de actas y tener acceso a boletas electorales para hacer un recuento independiente y ciudadano de la elección presidencial, una vez que hubiera concluido el proceso electoral de 2006, es decir, cuando el Tribunal Electoral calificara la elección. La idea de hacer un recuento ciudadano, que ya no tendría repercusiones jurídicas, era que aclararía las dudas para una parte de la ciudadanía. Mes y medio después de las elecciones presidenciales, 200 periodistas, académicos, politólogos e investigadores en materia de rendición de cuentas publicaron un desplegado en el que apoyaban la realización

¹⁴³*Ibidem*, 11 de septiembre de 2008. El documento se llama *Proyecto de sugerencia de los lineamientos generales aplicables en los noticieros de radio y televisión respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos, durante el proceso electoral federal del año 2009*. Se aclara que dicho documento fue aprobado por el Comité de Radio y Televisión del IFE en su 16 sesión extraordinaria celebrada los días 5 y 8 de septiembre de 2008. En realidad, en vez de que el organismo electoral impulsara con fuerza algo novedoso apoyado en la nueva legislación volvió a lo que se hacía anteriormente que era realizar un tipo de lineamientos como especie de convenio de buena voluntad para impulsar una contienda electoral en condiciones de menos inequidad que era firmado por los medios de comunicación. En esta ocasión lo que hay que destacar es que, pese a lo blando del documento, los representantes de los medios no quisieron firmarlo, no tanto por lo que tenía en sí sino por su molestia hacia la reforma electoral.

¹⁴⁴La Jornada, 10 de diciembre de 2008.

del recuento ciudadano de los votos. Las organizaciones Alianza Cívica y Presencia Ciudadana se sumaron a la propuesta y doce mil personas apoyaron electrónicamente esta demanda. El comportamiento del IFE fue duramente cuestionado en relación con este asunto. Una grave falla consistía en que había dejado pasar los tiempos marcados en su normatividad sobre transparencia.¹¹⁵ La revista *Proceso*, en su número del 17 de diciembre de 2006, anunció que no cedería en su justo reclamo y acudió ante el TEPJF. El 19 de enero el Tribunal aceptó analizar el recurso de *Proceso*. Adujo que cuando los ciudadanos y los periodistas no tenían acceso al escrutinio de sus representantes, la democracia no podía funcionar adecuadamente.¹¹⁶ Especialistas en transparencia argumentaban que el proceso electoral había concluido, por lo que la información electoral debía ser pública. Se hacía ver que los razonamientos ofrecidos por el IFE constituían un retroceso de más de una década en el desarrollo de la transparencia en México.¹¹⁷

La SCJN, en febrero de 2008 parecía que abría la posibilidad para que el IFE procediera a la destrucción de las boletas al sostener que no procedía el amparo de los que habían demandado acceder a las boletas de 2006. No obstante, el IFE debía aguardar hasta que los juzgados ante los cuales se desahogaban recursos relacionados con el material electoral adoptaran el criterio del máximo tribunal y desecharan las peticiones al respecto. El nuevo presidente del IFE había sugerido que, antes de destruir las boletas de 2006, éstas fueran exhibidas en vitrinas. Pero los demás consejeros no habían mostrado acuerdo en esta propuesta. El Tribunal Electoral y la Suprema Corte Justicia de la Nación (SCJN) habían dado finalmente la razón al IFE en cuanto a no permitir el acceso a las boletas de 2006. Pero en 2008 no se podía proceder todavía a la destrucción de la papelería electoral de 2006 pues el litigio había pasado al ámbito internacional. La revista *Proceso* interpuso una denuncia contra el Estado mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por violación al derecho de información, pues se habían agotado los caminos legales para tener acceso a las boletas de la elección presidencial de 2006. El gobierno panista había pedido a la CIDH que dejara sin efecto la solicitud hecha al Estado mexicano para que tomara medidas cautelares con las que ese organismo pretendía evitar que se destruyera la papelería electoral mientras se resolvía si admitía la denuncia presentada por la revista *Proceso* respecto a la viola-

¹¹⁵Daniel Lizárraga, "Desprecio a la ciudadanía", *Proceso*, 20 de agosto de 2006.

¹¹⁶*Proceso*, 21 de enero de 2007.

¹¹⁷John Ackerman "El IFE: obsesión nazi", *Proceso*, 21 de enero de 2007.

ción del derecho a la información. El gobierno mexicano insistió en que la información en materia electoral debería estar limitada en función de que su conocimiento público podría generar daños a los intereses nacionales, y argumentó que dar acceso a las boletas electorales equivalía a violar el principio del secreto del voto.¹¹⁸ La revista *Proceso* argumentó ante la CIDH que se deberían mantener las medidas cautelares para hacer valer ante el Estado mexicano el derecho a la información. La CIDH, oídos los argumentos de las partes en litigio, decidió mantener dichas medidas.¹¹⁹

Analistas comentaron que el objetivo de las autoridades mexicanas era que no quedara ningún rastro que comprometiera la verdad jurídica sobre la elección presidencial. Aunque el Código Penal Federal conceptuaba a los paquetes electorales como documentos públicos, el Tribunal Electoral había dicho que eran "indisponibles". No obstante, las boletas electorales constituían documentos históricos valiosos, sobre todo cuando de las actas oficiales no se podía concluir cuál había sido la voluntad del electorado.¹²⁰ El presidente del IFE anunció que, debido a la petición de la CIDH, el ejército mantendría la vigilancia sobre las boletas electorales.¹²¹ La Secretaría de la Defensa Nacional envió un oficio al IFE en el que solicitaba que se concentraran los paquetes en un solo lugar en cada estado para no distraer efectivos en la vigilancia de los 300 distritos.¹²² El IFE decidió aprobar el traslado de las boletas de los 300 distritos a la cabecera de cada una de las 32 entidades federativas. Prometió que ningún paquete sería abierto. Todo este conflicto tenía que ver con la mala actuación de los organismos electorales en la elección presidencial de 2006.

Una recapitulación

El Consejo General del IFE logró en su diseño en la reforma de 1996 y en la actuación del Primer Consejo nombrado después de esta reforma una práctica autónoma que le permitió castigar excesos de los partidos como el Pemexgate y Amigos de Fox. Esto molestó a los partidos que manosearon el nombramiento del Segundo Consejo en 2003 en el que incorporaron personas leales a dos partidos, con la exclusión del PRD. Se rompió el consenso y se creó un conflicto que estalló con fuerza en las elecciones de 2006. Ese

¹¹⁸*Proceso*, 3 de agosto de 2008.

¹¹⁹*Ibidem*, 2 de noviembre de 2008.

¹²⁰José Antonio Crespo, "Boletas acalladas", *Excelsior*, 9 de julio de 2008.

¹²¹*La Jornada*, 8 de julio de 2008.

¹²²*Ibidem*, 9 de julio de 2008.

Consejo estuvo supeditado hacia la estrategia de uno de los partidos, pues sus integrantes habían sido nombrados por el PAN y su aliada Elba Esther Gordillo. Esto desprestigió y echó por tierra la fama que había fraguado el Primer Consejo. A raíz de esto se evidenció su falta de imparcialidad. Un Consejo de esa naturaleza debió haberse modificado totalmente. Pero las negociaciones partidistas llegaron a una solución híbrida que no se resolvió con el nombramiento de personas independientes y garantes de la autonomía diseñada institucionalmente. En el primer recambio se configuró un Consejo que quedaba conformado por tres integrantes del Consejo de 2003 afines al PAN más uno recién llegado también afín a ese partido; quedaban también tres del Consejo de 2003 ligados al PRI, con uno nuevo que correspondía a la cuota priísta, con amplias redes en la estructura operativa del organismo electoral. El presidente se hizo pasar como cuota del PRD, pero tenía afinidades políticas en otras corrientes partidistas. Con el segundo recambio quedó un cuadro del viejo Consejo como operador confiable del PAN más dos nuevos correspondientes a las cuotas de ese partido; para el PRI quedaba un operador muy versado y con muchos nexos en la estructura operativa del organismo más dos aliados de la camada del 2003 y un elemento nuevo de su nueva cuota. El presidente podía variar sus inclinaciones dependiendo de las correlaciones de fuerzas. El PRD aceptó no incorporar una cuota fiel a ese partido, sino que quedara una persona independiente en la conformación del Consejo renovado parcialmente, quien estaría en total minoría, pero que podría tener el apoyo de agrupaciones ciudadanas y de la red cívica de consejeros del IFE en las entidades federativas, las cuales podrían convertirse en un contrapeso importante. La historia del organismo electoral demostró que más allá de los diseños institucionales, el peso de las personas que integran el organismo y sus lealtades son determinantes en su operación. Organismos ciudadanos llamaron la atención de que dos de los consejeros (uno que permaneció y otro nuevo) tenían afinidad a los grandes medios electrónicos, por lo que operarían a favor de los intereses de dichos medios. Prevalció la tesis de que no había individuos autónomos, que todos tenían una preferencia política, por lo que se apostó a la combinación de parcialidades para construir imparcialidad. Eso acabó por legitimar el nombramiento de los consejeros de los órganos electorales por cuotas. Otro de los baluartes del IFE, las redes ciudadanas de los consejeros ciudadanos a niveles estatales y distritales ha sufrido importantes embates. Dirigentes de partidos han declarado públicamente que habría que terminar con "la feudalización" de

los consejos locales del IFE, es decir, que se muestren independientes y no tengan su sello partidista. Con la nueva ley electoral esos consejeros están sujetos a responsabilidades administrativas y podrían ser sancionados si mostraran independencia. Algunos de ellos han renunciado a proseguir debido a que no le ven solvencia democrática al organismo electoral.¹²³ A mediados de los noventa los cambios en el IFE habían impulsado modificaciones democratizantes en los organismos electorales en los estados. Con el retroceso y degradación actual, esa dinámica se ha terminado a nivel nacional y los organismos locales electorales muestran un grave retroceso.¹²⁴ El IFE se encuentra en una difícil situación, alejado de los ciudadanos, como rehén de la partidocracia y enfrentado a la mediocracia. El IFE renovado en las elecciones intermedias de 2009 se expone a una primera prueba que debe servir para evaluar sus nuevas funciones y retos.

EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El intento de hacer funcionar un organismo autónomo

La reforma electoral de 1996 permitió contar con una institución autónoma judicial en materia electoral. Su diseño lo coloca como el árbitro que tiene la última palabra en la materia.¹²⁵ A partir de esta reforma el Tribunal Electoral se integra por una Sala Superior, que tiene permanencia y por cinco Salas Regionales, que corresponde a cada una de las circunscripciones en las que está dividido el país para fines electorales de conformación de la Cámara de Diputados. Las Salas Regionales funcionan sólo cuando hay comicios federales.¹²⁶

La Sala Superior se integra por siete miembros que se nombran por un periodo único de diez años; el nombramiento lo hace el Senado por las dos terceras partes, de una lista que manda la Suprema Corte de Justicia

¹²³Renuncia del doctor Rigoberto Gallardo a proseguir como consejero en el distrito 08 del estado de Jalisco, *Proceso*, 9 de noviembre de 2008.

¹²⁴Miguel Ángel Granados Chapa, "Institutos electorales en retroceso", *Reforma*, 14 de septiembre de 2008.

¹²⁵Los datos sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pueden encontrar en su página electrónica www.tife.gob.mx

¹²⁶Las Salas Regionales se ubican en las cabeceras de las cinco circunscripciones del país, Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Distrito Federal y Toluca. Cada una tiene tres magistrados y un secretario y su nombramiento dura ocho años.

de la Nación. El grupo de magistrados que conformó el Tribunal en 1996 se conformó con Leonel Castillo González, Floy Fuentes Cerda, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, J. Fernando Ojesto Martínez Porcallo, J. Jesús Orozco Henríquez, Mauro Miguel Reyes Zapata; también era José Luis de la Peza Muñoz, quien falleció y el nuevo magistrado fue José Alejandro Luna Ramos.¹²⁷ Este último fue el único que permaneció cuando los otros seis cumplieron su periodo de 10 años a fines del 2006, después de calificar las elecciones presidenciales.¹²⁸

Las funciones y atribuciones del Tribunal están establecidas en la Constitución: le compete resolver sobre las elecciones federales de diputados y senadores; sobre las impugnaciones a la elección presidencial; impugnaciones y resoluciones de la autoridad electoral federal; de las autoridades competentes en las entidades federativas; impugnaciones y resoluciones que violen derechos político-electorales; conflictos laborales del Tribunal y del IFE, y la determinación e imposición de sanciones.¹²⁹

Durante sus primeros diez años el Tribunal estableció el sistema rector de la jurisprudencia en materia electoral.¹³⁰ Las reglas electorales en su forma de jurisprudencia se han elaborado principalmente en forma de tesis, lo cual procede mediante los preceptos legales, el criterio asumido, el método de interpretación usado y la expresión de los argumentos jurídicos. El sistema funciona mediante dos vías, *por reiteración*, que es cuando la Sala Superior establece el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma en tres sentencias, no interrumpido por otro en sentido contrario; o cuando una Sala Regional, en cinco sentencias hace lo mismo,

¹²⁷El magistrado José Luis de la Peza falleció el 6 de enero del 2005, y el 24 de abril de ese año se nombró al magistrado José Alejandro Luna Ramos.

¹²⁸De acuerdo con el magistrado Orozco Henríquez con la reforma y el nombramiento inicial "se pretendió erradicar cualquier vestigio de relación con el Ejecutivo y algunas de sus dependencias y entonces se estableció que la designación de los integrantes fuera a propuesta del pleno de la Suprema Corte y una mayoría calificada del Senado. Los primeros integrantes, incluso teniendo en cuenta que en ese momento había tres fuerzas políticas en el Senado [...] se exigió no sólo dos terceras sino tres cuartas partes para esa primera ocasión". Entrevista, 8 de marzo del 2006. Se supone que la combinación de un organismo técnico como la Suprema Corte y otro político de representación popular, eran una fórmula adecuada para tener un balance en la conformación del Tribunal Electoral.

¹²⁹Artículo 99 de la Constitución.

¹³⁰Las reglas electorales con las que el Tribunal se mueve se encuentran contenidas en un conjunto de leyes: el marco constitucional, artículo 94, párrafo octavo, artículo 99; el marco legal se encuentra contenido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los artículos 232 al 237, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

además es ratificada por la Sala Superior. El otro criterio es *por unificación* y se puede producir por una sola resolución, pero necesita dos supuestos: cuando el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve una contradicción entre el criterio de alguna Sala del Tribunal y alguna Sala o el pleno de la SCJN; y cuando la Sala Superior resuelve una contradicción de tesis emitidas por alguna Sala Regional.¹³¹ Se pueden destacar las siguientes tesis: la existencia por sí misma de la credencial para votar con fotografía no acredita la inclusión en el padrón electoral de un ciudadano; la credencial para votar con fotografía, vigente, constituye un requisito para obtener registro como candidato y ser votado y el incumplimiento acarrea inelegibilidad; es legal la exigencia de que se proporcione la clave de elector en los documentos requeridos para la solicitud del registro de agrupaciones políticas nacionales; la presencia de autoridades de mando superior en la casilla como funcionario o representante genera presunción de presión sobre los electores; la Comisión del Financiamiento Público de los Partidos Políticos tiene facultades para fiscalizar únicamente el financiamiento otorgado por el IFE en cumplimiento de las leyes federales; el secreto bancario y el secreto fiduciario son inoponibles al IFE en el ejercicio de sus facultades de fiscalización; el secreto fiscal es inaplicable al IFE en el ejercicio de sus facultades de fiscalización; el IFE puede requerir información confidencial cuando la investigación se relacione con recursos privados de los partidos políticos; el derecho a recibir financiamiento público concluye con la pérdida del registro del partido político; para considerar democráticos los estatutos de los partidos políticos deben tener elementos mínimos para contender; se encuentran prohibidos explícitamente los actos anticipados de campaña; la libertad de expresión no se viola con la prohibición al gobernador de hacer manifestaciones a favor o en contra de un candidato; la inclusión de los símbolos religiosos en la propaganda de los partidos políticos constituye una violación grave; la flagrancia en delitos electorales no autoriza a que particulares o partidos políticos se organicen para realizar detenciones u operativos de prevención; el ingreso de dinero en efectivo de manera ilícita a un partido político agrava la infracción.¹³²

En el año 2000 la percepción ciudadana se percató de que había un Tribunal de pleno derecho y con autonomía de los intereses políticos. Uno de los casos que confirmaban esto fue el relativo al estado de Yucatán, en

¹³¹Leonel Castillo González, en la página Web del TJEFE, "Sistema Rector de la Jurisprudencia Electoral".

¹³²www.tejpf.gob.mx

donde entraron en conflicto la vieja lógica de imponerse que practicaban algunos gobernadores, sobre todo del PRI y la nueva tendencia de tratar los conflictos electorales mediante la lógica jurisdiccional. Posteriormente llegó la primera anulación de una gubernatura, Tabasco, en donde el Tribunal estableció que hubo una intervención indebida de las autoridades para favorecer de forma facciosa a un candidato. La otra elección de una gubernatura que también se anuló fue la del estado de Colima en octubre de 2003. En ambas anulaciones se celebraron comicios extraordinarios y se ratificó el triunfo del mismo partido, el PRI. Hubo además varias anulaciones de elecciones en varios ayuntamientos, como el caso de ciudad Juárez, Chihuahua. No obstante, hubo un cambio en el proceder del Tribunal Electoral pues se presentaron otras elecciones locales altamente competitivas que generaron conflictos y fueron impugnadas, pero el Tribunal dejó de anular comicios. Varios de estos casos fueron muy polémicos en la opinión pública, e incluso se llegó a pensar que eran merecedores de una anulación, pero la opinión de los magistrados fue diferente. Un caso que se puede considerar como antecedente de las elecciones presidenciales fue el de Oaxaca. La calificación del Tribunal estableció una argumentación que despertó dudas, porque se acreditaron las irregularidades y los fraudes, pero se validó la elección. Ulises Ruiz, en el mapa de Oaxaca, aparecía como un operador de Roberto Madrazo, o como se conoce en la jerga popular, un alquimista electoral, una pieza para la sucesión de 2006. Ni una alianza de toda la oposición pudo impedir que ese personaje llegara al gobierno en 2004. A pesar de que se demostró que hubo fraude, el Tribunal se negó a anular los comicios y se desecharon los 330 recursos de prueba. La similitud de este caso con lo que sucedió en 2006 ha sido enorme.

Sin duda, el proceso electoral de 2006, por lo cerrado de sus resultados y el clima de polarización, auguraban que la elección se resolvería en manos del Tribunal Electoral. Tampoco era difícil prever que la calificación del expediente de la elección presidencial de 2006 sería el momento culminante de un trabajo de diez años de construir el sistema jurisdiccional en materia de elecciones en México. Por ello, el Tribunal se jugaba no sólo el mayor reto, sino la forma en que se evaluaría en el futuro la actuación de los magistrados. Como sucede en los momentos críticos, se olvida o se diluye el acumulado de aciertos y errores que tuvo el máximo organismo jurisdiccional en la materia y se concentra la atención en el último acto.

De forma directa la crisis postelectoral de 2006 puso a prueba a las instituciones que han construido la democracia en México, el IFE y el Tribunal, como el centro institucional de la reforma de 1996. Su aporte básico se hizo sobre la base de una autonomía que construyó durante años la confianza de que los votos serían contados de forma limpia y de que los competidores tendrían condiciones equitativas para disputarse el poder. Sin embargo, el conflicto de 2006 generó un debilitamiento de esa confianza.

El centro del debate político de la calificación electoral de 2006 estuvo construido en dos posiciones completamente antagónicas: por un lado, la demanda política de la Coalición por el Bien de Todos, que integró a los tres partidos que apoyaron la candidatura de Andrés Manuel López Obrador,¹³³ de contar otra vez los votos, la petición fue la consigna del movimiento "voto por voto" y "casilla por casilla" basada en el argumento de que había un fraude generalizado. La Coalición hizo una impugnación legal ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJEF). Por otra parte, el panismo y el presidente Fox, una vez que ganaron la elección, tuvieron un cambio importante, pasaron de la estrategia de propaganda sucia a la defensa de las instituciones y al discurso de la reconciliación nacional, aduciendo que las elecciones habían sido ejemplares. Ante la propuesta del PRD para abrir todos los paquetes y volver a contar todos los votos, el PAN y su candidato declararon que la única vía política era lo que el Tribunal decidiera.

Antes de llegar al momento de la calificación, durante la campaña electoral el Tribunal hizo varias intervenciones sobre la calidad del proceso y ordenó un alto a la propaganda sucia, fundamentalmente a los *spots* de televisión, que fue una de las características de esos comicios. El asunto de fondo del arbitraje en este punto fue determinar "si el contenido de los *spots* violaban o no el régimen jurídico aplicable a la propaganda electoral que en el curso de una campaña difunden los partidos políticos o las coaliciones".¹³⁴ La mayoría de los magistrados del Tribunal decidió modificar la decisión del Consejo General del IFE y ordenó que no se transmitieran los mensajes del PAN y de la Alianza por México (PRI y PVEM) en contra del candidato de la Coalición por el Bien de Todos.¹³⁵ Para el momento en que

¹³³Los tres partidos fueron Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Partido Convergencia.

¹³⁴Trife, Boletín de prensa núm. 044/2006.

¹³⁵Los mensajes del PAN señalaban que López Obrador era "un peligro para México" y los del PRI afirmaban "mentir es un hábito para ti".

los recursos procedían, ya había pasado un tiempo considerable de varias semanas e incluso los mensajes ya no estaban al aire o, simplemente eran sustituidos por otros que tenía un matiz distinto, pero la propaganda sucia no dejó de estar al aire durante toda la campaña.

Estos casos anunciaban la necesidad de modificar el sistema de medios de impugnación, si se quería tener mayor eficacia en la repercusión de las sentencias del Tribunal. La discusión sobre los alcances de la propaganda sucia y las formas de regularla abren un debate importante que se expresó en dos posturas, por una parte, los consejeros y magistrados que estaban a favor de una libertad de expresión sin ninguna restricción; y por la otra, los que argumentaron que los partidos políticos, como instituciones públicas, tenían que ser reguladas, porque la misma normatividad establecida en el Cofipe, prohíbe el uso de expresiones que implican "diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación".¹³⁶ La libertad sin restricciones para los partidos lleva a excesos como sucedió con la campaña de 2006; la regulación excesiva puede caer en una censura a la libertad de expresión. La decisión mayoritaria del Tribunal estableció límites que de ninguna manera se pueden considerar como una censura, sino simplemente como una forma de regulación, como un mecanismo para cumplir con la legalidad. Asimismo, como le sucedió a la Coalición por el Bien de Todos, un mes después el PAN interpuso un recurso similar al que había interpuesto la coalición, por la propaganda sucia en contra de su candidato, y el Tribunal aplicó el mismo principio.¹³⁷

Una vez que se realizó la elección y se hicieron las impugnaciones correspondientes, la ruta jurídica del Tribunal tuvo un complicado mapa de etapas, procedimientos y fechas para resolver los recursos interpuestos por los partidos políticos. Primero se hizo el trabajo jurisdiccional de revisar y analizar las impugnaciones sobre los juicios interpuestos, que abarcaron 375 juicios, de los cuales 240 fueron presentados por la coalición, 133 por el PAN y dos interpuestos por ciudadanos. Estos juicios tuvieron repercusión sobre 230 distritos de un total de 300. Una vez concluida esta fase, se procedió a realizar la siguiente tarea, la calificación de la elección presidencial y en su caso, la declaratoria de validez del proceso y del presidente electo.

¹³⁶Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), artículo 38, párrafo 1, inciso p.

¹³⁷Al candidato del PAN, Felipe Calderón, le sacaron varios spots de televisión en donde lo acusaban de ser el responsable del Fobaproa, política que se aplicó cuando Calderón era presidente de su partido.

Los sucesivos deterioros del Tribunal Electoral

Una resolución política

La primera decisión del Tribunal fue apuntar los criterios jurídicos para volver a contar los votos. Para ello estableció que la razón para hacer cualquier recuento de votación tenía que fundamentarse en el procedimiento que establece el artículo 247 del Cofipe: falta de coincidencia de las actas, alteración, falta de acta y la evidencia de errores. Además, juzgó que en cada casilla se dan circunstancias particulares, por lo que no se pueden generalizar los efectos que puedan existir en una casilla hacia otras, por lo cual su revisión se tiene que hacer de manera individual. En el caso de la impugnación a la elección presidencial se tiene que proceder distrito por distrito. Por estos motivos, la falta de impugnación general hacia toda la elección, por parte de la coalición, fue analizada como un problema jurídico, porque al no impugnarse todos los distritos, no había criterios para hacer un recuento general. Aquí se podría establecer el criterio jurídico garantista de suplir la prueba y de construir una causal genérica abstracta, pero para ello también hubo una argumentación del Tribunal, ya que consideró que los argumentos de la coalición no correspondían a la fase del conteo de votos o de los cómputos distritales, sino a etapas previas a la elección, y los señaló de la siguiente manera:

los hechos que invocó (la coalición) con el propósito de extraer una causa genérica para la realización de ese recuento, invocando el principio de certeza que rige todo el proceso electoral, no están vinculados con la etapa del conteo de votos en las mesas directivas de casilla o en los cómputos llevados a cabo por los consejos distritales

por lo cual, el Tribunal se negó al recuento general "voto por voto".¹³⁸

El resultado de este análisis llevó al Tribunal a identificar que había 24,786 casillas, de un total de más de 130,000, que tenían una petición expresa de recuento. De este conjunto se ordenó el recuento, bajo la conducción del Tribunal y con personal del Poder Judicial, de sólo 11,839

¹³⁸El Tribunal estableció la siguiente conclusión en el dictamen SUP-JIN-242/2006: a) Se niega la petición de la coalición por el Bien de Todos consistente en el recuento de la votación recibida en la totalidad de las casillas instaladas para la elección presidencial en los trescientos distritos. b) La petición de recuento de la votación en casillas determinadas y por razones específicas será materia de estudio en cada uno de los juicios de inconformidad en que se formularon. Boletín, núm. 074/2006, 5 de agosto de 2006.

casillas (9.07 por ciento del total), ubicadas en 149 distritos, de 25 estados del país.¹³⁹ Con el recuento parcial se estableció la anulación de un total de 234,574 votos, de los cuales 80,601 eran del PAN, 62,235 de la Alianza por México y 75,355 de la coalición por el Bien de Todos. Con estos datos, producto de la indagatoria jurisdiccional, se puede establecer que los errores del cómputo estaban distribuidos de forma aleatoria y afectaron a todos los candidatos; con lo cual se verificó que no había un criterio para afectar o beneficiar a alguno de los contendientes. En una sesión el Tribunal resolvió los 240 juicios presentados por la coalición por el Bien de Todos, 133 del PAN y dos recursos interpuestos por ciudadanos.

Un mes después, de acuerdo con las fechas que establece la ley, el Tribunal celebró una sesión pública para dar a conocer el resultado del dictamen sobre la elección presidencial. La Constitución, en su artículo 99, establece el procedimiento sobre la fase jurisdiccional del Tribunal, que dio pie al recuento y a la resolución de los recursos de impugnación, para luego pasar a la siguiente etapa: la realización del cómputo final, luego proceder a formular la declaratoria de validez y hacer la declaración de presidente electo. El proceso electoral terminó con el dictamen del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero las secuelas del conflicto continuaron por un tiempo; incluso la parte perdedora dejó establecido que no obedecería el dictamen y sus consecuencias, por lo cual se declaró en abierto desacato frente al organismo jurisdiccional.

El fantasma de la nulidad rondó la calificación de la elección presidencial. A pesar de que resultaba complicada, sobre todo en términos de impacto político, la posibilidad de hacer realidad la famosa tesis de "causal abstracta de nulidad" formó parte de las opciones del Tribunal. Sin embargo, la decisión unánime de los siete magistrados fue declarar válida la elección presidencial.¹⁴⁰

En el análisis de las pruebas el Tribunal hace una argumentación extraña. Trata de establecer los criterios para analizar los posibles efectos que se generaron por la campaña de propaganda sucia y afirma lo siguiente:

¹³⁹Reporte de la sesión pública del TEPJF en el Boletín de Prensa núm. 074/2006 del TEPJF, del 5 de agosto de 2006. De estas casillas una gran mayoría se ubicó en estados en donde el PAN sacó una alta votación, como en Jalisco, en donde se ordenó recontar 2,705 de 15 distritos, en Baja California, que fueron 1,138 casillas de siete distritos, o Tamaulipas en donde los números fueron 942 casillas de seis distritos.

¹⁴⁰En el dictamen de la elección presidencial, 5 de septiembre de 2006 se establece que hay dos funciones, la jurisdiccional y la de orden administrativo-electoral.

Los efectos negativos de una campaña de esta naturaleza difícilmente pueden ser medidos de manera precisa, pues no existen referentes o elementos objetivos que permitan arribar a una conclusión definitiva, inobjetable y uniforme de la relación causa-efecto entre la propaganda negativa y el sentido concreto de la votación emitida en una elección.¹⁴¹

El argumento puede ser discutible, pero es lógico. Pero a renglón seguido parece que hay un salto y aparentemente se resuelve la dificultad cuando se afirma que: "Sin embargo, existen distintos factores que en su conjunto pueden evidenciar si una determinada propaganda puede o no generar las afectación a la libertad del ciudadano para emitir su voto".¹⁴² Más adelante sigue la argumentación y establece que si se toma en cuenta el conjunto se puede establecer algún tipo de valoración. La obviedad es que cualquier campaña electoral "produce efectos" y el otro punto es que aunque no se pueda precisar la influencia, los efectos, se afirma que "son múltiples los factores que determinan finalmente la voluntad del elector".¹⁴³ Al final de la argumentación se arriba a la conclusión deseada: "no existen elementos que permitan establecer de manera objetiva o al menos en grado aceptablemente probable, que la intención de voto de los electores fue afectada de manera preponderante por la difusión de los *spots* en cuestión".¹⁴⁴

La decisión del Tribunal es importante, pero también es desconcertante porque ésta tiene fuertes inconsistencias. Marca el fin de un largo y agotador proceso electoral. La palabra del Tribunal es la última en la materia, y su discurso tiene un carácter preformativo, lo que dice se hace y se cumple, a pesar de que la parte perdedora no reconoce el dictamen. Como hemos señalado, el dictamen muestra un débil razonamiento jurídico, porque del análisis de las pruebas se desprenden conclusiones parciales, que llegan a sesgar la lógica jurídica.

El Tribunal incursiona en un camino complicado que no le permite un razonamiento limpio y una coherencia lógica en el análisis. Reconoce los problemas, las ilegalidades, las violaciones, las intromisiones, la participación indebida, pero a la hora de la ponderación y el balance, relativiza cada una de las pruebas, con el argumento de que no existe una forma de medir el efecto de esas acciones en el voto. No sabe cómo se afectó, porque supuestamente no tiene el instrumento para ello, pero sí sabe que la

¹⁴¹Dictamen, *op. cit.*, p. 66.

¹⁴²*Ibidem*.

¹⁴³*Ibidem*, p. 69.

¹⁴⁴*Ibidem*, p. 73.

afectación fue menor, circunstancial y de carácter general. Por ejemplo, el siguiente párrafo del dictamen es una muestra de este tipo de razonamiento, que parece más justificatorio que analítico:

esta Sala Superior no pasa por alto que las declaraciones analizadas del presidente de la República Vicente Fox Quesada, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican en esta determinación que, de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes examinados detenidamente, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes en el resultado final.¹⁴⁵

Los magistrados analizan cada una de las intervenciones, pero con ayuda del pensamiento mágico, en unos casos despintan su importancia, en otros simplemente asumen que no hubo el mecanismo de causa-efecto y en unos más, asumen que no es posible medir los efectos. ¿Cómo sabe que se debilitó el efecto de la intervención foxista, si no tienen instrumento para medir sus efectos en el voto?

En algún momento del dictamen se hubiera esperado una valoración global de las impugnaciones, pero como se hizo el ejercicio de analizar por separado cada argumento, en ningún momento se volvieron a juntar las piezas, salvo para una enumeración final, pero no para interpretar un clima social y político con una fuerte densidad. Prácticamente cualquier ciudadano que haya estado en México durante el proceso electoral de 2006 pudo experimentar el clima de tensión, la incidencia de la televisión, y, sobre todo, la ilegal intervención de los terceros, como el Consejo Coordinador Empresarial.

Quedaba la sensación de que se podía hacer prácticamente cualquier violación en materia electoral, y en las otras esferas de la justicia, y no pasaba nada. Era posible que los empresarios del Consejo Coordinador Empresarial hubieran expresado una sonrisa amplia al ver que sus *spots* televisivos violaron la legalidad, artículo 48, párrafos 1 y 13 del Cofipe y artículo 41, párrafo segundo, fracciones II y III de la Constitución. Pero para el Tribunal sus efectos no podían considerarse generalizados. Asimismo, los panistas primero, luego los priístas y al final también los perredistas, inundaron de propaganda sucia la campaña y violaron el artículo 38 del Cofipe.

Después de analizar cada una de las impugnaciones, el dictamen llega a la parte en donde valida y declara que en esta elección

¹⁴⁵Dictamen, *op. cit.*, pp. 202-203.

se cumplieron a cabalidad las etapas del proceso electoral y se realizaron los actos de cada una de ellas en los términos previstos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mientras que las irregularidades que se denunciaron en relación con dicho proceso electoral, en la gran mayoría de los casos, con excepción de las que se precisan adelante, no quedaron demostradas [...] En cuanto a la etapa de las campañas electorales, se estimó que no estaba acreditada plenamente la intervención indebida de terceros [...] Con esto no se desconoce que algunos casos, se trató de situaciones de importancia o de gravedad [...] [nunca se supo qué mecanismo se emplea para saber cuál es grave y cuál no y sobre todo, si era grave, cómo perdió el carácter de gravedad]. Acorde con los resultados del cómputo final, el candidato Felipe de Jesús Calderón Hinojosa fue quien obtuvo la votación mayor y en atención a que ha lugar a declarar válida la elección, procede a verificar si dicho candidato satisface los requisitos para ocupar el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁴⁶

El Comité Conciudadano de Seguimiento del Proceso Electoral emitió un comunicado el 12 de septiembre en el que criticó el dictamen del TEPJF pues después de que este Tribunal estableció las violaciones a la legalidad por parte de los empresarios y del presidente de la República, se decidió desechar estas violaciones por considerar que no habían sido determinantes para el resultado de la elección. Sin embargo, el Tribunal

no estableció regla, referente o parámetro alguno para decidir cuándo una violación a un principio constitucional tiene consecuencias en la validez de la elección y cuándo no. ¿Cuánto tiempo más de declaraciones del presidente Fox hubiesen sido determinantes [ya que el Dictamen dice que el presidente se detuvo a tiempo]? ¿Qué intervenciones adicionales del CCE (Consejo Coordinador Empresarial) hubiesen sido necesarias para transformarlas en determinantes? [...]. Donde el Tribunal afirma que no se puede medir, argumenta la "determinancia" de forma contradictoria.¹⁴⁷

Para este Comité Conciudadano otras preguntas quedaron sin respuesta, como "¿Por qué redactar el Dictamen como sentencia y no como resolución, si al final se argumentaría que no había una vía legal clara para atender las peticiones de los partidos políticos?" Otras son:

¹⁴⁶Dictamen, *op. cit.*, pp. 284-293. De acuerdo con el cómputo final del Tribunal la diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar, Calderón y López Obrador, fue de 233,834 votos.

¹⁴⁷Comunicado del Comité Conciudadano del 12 de septiembre del 2006.

Si el Tribunal iba a resolver la improcedencia ante la falta de elementos adicionales ¿por qué no ordenó diligencias o acciones para allegarse de más información que ilustrara su juicio y lo acercara a la verdad, o bien, por qué no hizo del conocimiento del promovente la insuficiencia de sus pruebas y argumentos para que éste pudiese actuar en consecuencia? ¿Por qué se califica la conducta de terceros sin que les haya llamado a rendir cuentas? ¿Por qué el TEPJF estudió y valoró los diferentes argumentos que le fueron presentados por las partes uno por uno, de manera independiente o aislada, como si se tratara de una sentencia en un juicio?¹⁴⁸

Se puede marcar un antes y un después en materia de calificación jurisdiccional con el caso de la elección presidencial de 2006. Esta calificación electoral recibió importantes críticas que quedarán en los archivos de investigación, porque con este caso se puso a prueba el sistema de medios de impugnación, la calidad jurisdiccional de los instrumentos y sobre todo, se afectó el prestigio que se había construido a lo largo de 10 años, porque para una parte de los actores este dictamen no resolvió el problema de certidumbre que se necesitaba. Además, porque lo que se trasminó a la opinión pública fue una versión de que las violaciones a la legalidad no importaban en el resultado y en el recuento, lo cual le dio la razón parcialmente al movimiento que se encontraba en las calles de la ciudad de México desde un mes y medio antes. Porque también habría que decir que el dictamen del Tribunal le dio la razón a la parte ganadora del proceso electoral. Este caso fue la última palabra en la materia electoral, pero el documento en cuestión abrió enormes dudas sobre la manufactura, lógica y contundencia jurídica con la que se analizaron las pruebas y se llegó a conclusiones. A raíz de la experiencia del dictamen de 2006, se tendría que revisar de nueva cuenta el sistema de medios de impugnación, como parte de una nueva generación de reformas electorales.

A mediados de 2008 en la publicación de José Antonio Crespo se demolía la actuación del Tribunal en 2006 (Crespo, 2008). Este autor mostraba cómo el Tribunal había procedido con falta de exhaustividad y rigor. Hacía ver que dicho Tribunal no tenía elementos para haber declarado un ganador en las elecciones de 2006 porque lógica y matemáticamente no se podía probar un triunfo. Las actas que publicó el IFE y que revisó este investigador manifestaban algo muy distinto a lo que los magistrados habían informado. Crespo adujo que los votos irregulares que surgían de las actas eran perfectamente cuantificables y su impacto mensurable con precisión,

¹⁴⁸Comunicado, *op. cit.*

cosa que no había hecho el Tribunal. La verdad aritmética era diferente de la verdad jurídica determinada por el Tribunal. Aunque el Tribunal había validado el triunfo de Calderón, no lo había demostrado fehacientemente. Después de la revisión minuciosa de las actas de 150 distritos (la mitad) se constataba que había 316,539 votos irregulares. Teniendo en cuenta que la diferencia entre el primer sitio y el segundo fue de 233,831, el autor llegó a la conclusión de que el Tribunal debía haber anulado la elección presidencial de 2006. Acusó al TEPJF de haber ignorado el valor de esos votos irregulares. La estrategia del PAN había sido abrir los menos paquetes posibles, la del PRD fue exigir que se abrieron todos. No obstante, la ley era muy clara y marcaba que se debían abrir las actas con inconsistencias. El Tribunal cambió criterios en pocas semanas. En agosto le decía al IFE que abriera todo lo que tuviera inconsistencias, y en su fallo de septiembre adujo que el IFE había actuado de manera correcta en la elección. Hubo inconsistencias en 64 por ciento de las actas. Entre el Tribunal y el IFE sólo se abrieron 11 por ciento de los paquetes. Por lo que ambas instituciones no fueron imparciales, no tomaron una decisión de acuerdo con la ley, sino política, y se inclinaron por la estrategia del PAN. Refiriéndose a los datos de su libro Crespo insistió en que en 2006 el Tribunal había realizado un trabajo desaseado, improvisado, pleno de sospechas y contradicciones y con cambios de criterio. Pese a que era imposible conocer la voluntad del electorado, había "obsequiado" la victoria a Calderón.¹⁴⁹ Crespo insistió en que el Tribunal en 2006 había tomado una decisión política sin fundamento en la documentación oficial.¹⁵⁰

La renovación del Tribunal Electoral

Los magistrados del Tribunal Electoral terminaban su periodo en el segundo semestre de 2006. En septiembre de ese año la fracción parlamentaria del PRD en el Senado exigió que en el proceso de selección de los nuevos magistrados electorales se incluyera a todas las fuerzas políticas, debido a que estarían en su cargo durante 10 años y les tocaría calificar los comicios presidenciales de 2012. Ese partido señaló que los magistrados que terminaban lo hacían muy desprestigiados y cuestionados. También varios senadores perredistas acusaron a la SCJN de intentar manipular la renovación del Tribunal Electoral, y llamaron a no avalar como magistrados electorales a empleados o subordinados a la SCJN. A principios de octubre en la prensa

¹⁴⁹José Antonio Crespo, "De 2006 a 2012", *Excelsior*, 2 de julio de 2008.

¹⁵⁰*Ibidem*, "1988: hace 20 años", *Excelsior*, 7 de julio de 2008.

empezaron a aparecer varios nombres de los que se podían elegir. Uno de ellos era Constancio Carrasco Daza, consejero de la Judicatura Federal, del que se apuntaba que no era especialista en derecho electoral, y que lo que pesaba era su parentesco con el ex gobernador de Oaxaca Dióforo Carrasco, quien había pasado a ser legislador panista.¹⁵¹ Se hablaba de Salvador Ocampo Nava Gomar, director de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac, al que apoyaban varios ministros y que había trabajado en áreas jurídicas en el Congreso. Se le achacaba que había brindado asesoría a diversos juicios del PAN. Los ministros también apoyaban a María del Carmen Alanís, a quien se le asociaba con la esposa del presidente Calderón.¹⁵² También se manejaba el nombre de Manuel González Oropeza, del cual se resaltaba que era investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El PRD hizo un llamado a que fueran incorporados litigantes y académicos como magistrados electorales, para que hubiera una visión diversa a los allegados a la SCJN. La Suprema Corte seleccionó a 18 candidatos y envió al Senado seis ternas. De ellos catorce eran funcionarios del Poder Judicial de la Federación: el secretario de Acuerdos de la Suprema Corte, dos consejeros y un ex consejero de la Judicatura Federal, dos magistrados de Circuito, cinco magistrados de salas regionales, un secretario de Acuerdos y dos asesores de magistrados electorales. Los restantes eran la ex secretaria técnica del IFE, un litigante fiscalista, un director de una universidad privada y un catedrático de la UNAM. Se criticó que hubiera una perceptible endogamia en la propuesta.¹⁵³ El PRD demandó rechazar la propuesta de la SCJN porque la mayoría de los candidatos eran amigos de funcionarios del Poder Judicial, y apeló a la transparencia en el proceso de selección, pues las ternas de candidatos a magistrados electorales se habían integrado bajo presión. Un senador perredista cuestionó la permanencia en el organismo de Alejandro Luna Ramos, de quien pidió que se revisara el dictamen de su elección porque podría no haber sido electo para un periodo de 10 años en 2005 sino sólo para concluir el tiempo que le hubiera faltado al magistrado José Luis de la Peza. También se adujo que su nombramiento había sido irregular, pues había participado en su elección su hermana, la magistrada de la Suprema Corte Margarita Luna Ramos. El PAN lo apoyó a toda costa

¹⁵¹Constancio Carrasco se había afiliado al PRI en 1972.

¹⁵²En las comparecencias, Alanís reconoció su amistad con la familia del presidente Calderón. Esto fue impugnado por la mayoría de las fracciones, pero el PAN la defendió con denuedo.

¹⁵³Miguel Ángel Granados Chapa, "Magistrados electorales", *Reforma*, 25 de octubre de 2006.

aun en contra del dictamen de la Consejería Jurídica del Senado, en el que se decía que la renovación del TEPJF debía hacerse en su totalidad. A finales de octubre, a excepción de la panista, las demás bancadas del Senado pedían la renovación total del Tribunal Electoral. Se decidió pedir a la SCJN que enviara una séptima terna de candidatos, para elegir el lugar que dejaría Alejandro Luna. Esto no procedió por la oposición del PAN, quien ganó por un voto ante la ausencia de varios senadores del PRI y del PRD; aunque sí fue regresada una terna a la SCJN. El 31 de octubre de 2006 el Senado de la República eligió a los nuevos integrantes de la Sala Superior del Tribunal del Poder Judicial de la Federación (a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Fueron como magistrados María del Carmen Alanís Figueroa, Constancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera, Salvador Ocampo Nava Gomar y Manuel González Oropeza. De la última terna el Senado designó a Pedro Esteban Penagos.¹⁵⁴ Así se completaron los siete magistrados del Tribunal Electoral. En un acto que la prensa calificó de desairado y breve el 5 de noviembre de 2006 los cuatro primeros tomaron posesión como integrantes del TEPJF.¹⁵⁵ El 6 de noviembre en sesión privada fue electo Flavio Galván como presidente del TEPJF.¹⁵⁶

Cuestionamientos por malos manejos económicos

El Tribunal ha contado con presupuestos abundantes. Al cierre del ejercicio fiscal de 2006 el presupuesto ejercido ascendió a 1,079 millones de pesos. En 2007 se asignó al Tribunal un presupuesto de 1,129 millones de pesos que se incrementó en 10 millones de pesos más.¹⁵⁷ Para el año de 2008 se presupuesto aumentó, pues el organismo obtuvo recursos por 1,766 millones de pesos. Para 2009 pidió un presupuesto de 1,998 millones de pesos.¹⁵⁸ A mediados de octubre de 2006 se supo que los ma-

¹⁵⁴Pedro Esteban Penagos era magistrado electoral de la Sala Regional del D.F.

¹⁵⁵González Oropeza estaba fuera del país.

¹⁵⁶Flavio Galván había sido secretario de Acuerdos del TEPJF.

¹⁵⁷Estos datos se encuentran en el Informe de Labores del Poder Judicial de la Federación 2007. También habría que tener en cuenta que en el año 2000 el Tribunal recibió 2,275 asuntos; en 2003, 1,657; y en el 2006, 3,748. Haciendo un corte del primer año de los nuevos integrantes del Tribunal (del primero de noviembre de 2006 al 31 de octubre de 2007) en lo relativo a juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano llegaron 2,249 asuntos; de los cuales 1,853 correspondieron a conflictos intrapartidistas. De noviembre de 2007 a octubre de 2008 este Tribunal recibió 4,057 asuntos a resolver, cantidad que es la más alta desde finales de 2002 a la fecha (consultar la página electrónica del tribunal).

¹⁵⁸Esas cifras se encuentran en el Informe Anual del Tribunal 2007-2008 (www.trife.gob.mx). En el periódico *Reforma* el 18 de agosto de 2008 se criticaba que el Tribunal Electoral se hubiera ampliado el presupuesto de un año no electoral y que se estuviera proyectando una

gistrados electorales que concluirían a principios de noviembre se habían preparado un bono de retiro para cada uno de ellos por más de siete millones de pesos. Los recursos provenían de uno de los tres fideicomisos que habían creado en 2001. Ante la crítica que esto ocasionó, la Comisión de Administración del Tribunal Electoral determinó disolver los fideicomisos, y se aprobó un bono por casi tres millones de pesos para cada uno de los ministros salientes, cuestión que siguió recibiendo críticas de organismos ciudadanos.

Además ha habido problemas internos en cuanto al manejo de recursos. El 6 de agosto de 2007 Flavio Galván, aduciendo motivos de salud, presentó su renuncia como magistrado presidente, pero no como magistrado de la Sala Superior.¹⁵⁹ En el acta “de sesión privada” de ese día se hace constar que por la naturaleza de los asuntos a tratar en esa sesión privada se había convocado a todos los magistrados, incluyendo a los dos que estaban en su periodo vacacional. Ante la renuncia a la Presidencia del Tribunal presentada por Flavio Galván, después de alabar su desempeño, aceptaron esa renuncia. Se notificó que hubo un sistema de elección abierto por el cual quedó al frente del Tribunal María del Carmen Alanís quien reconoció el trabajo de Flavio Galván, y rindió protesta.¹⁶⁰ A partir de ese hecho empezaron a manejarse en la prensa como razones de la renuncia la protección de una funcionaria a la que se acusaba de malos manejos en el proceso de la compra de un inmueble para el Tribunal.¹⁶¹

El caso había propiciado que varios articulistas se hicieran muchas preguntas. Uno de ellos precisó que el relevo no se había dado el día 6 sino en la madrugada del día 7 de agosto, pues los magistrados habían sesionado a medianoche, y habían discutido durante unas cinco horas. También se mancó la versión de que no se había dado de inmediato la unanimidad en el nombramiento de Alanís, y que en la primera votación ésta sólo había tenido tres votos a favor, incluido el de ella misma. Cuestión obligada era lo relativo a la salud del ex presidente, pues si por enfermedad renunciaba a la Presidencia por qué no lo hacía a sus funciones como magistrado del Tribunal. Se recordaba, además, que en la selección realizada por el Senado Alanís había sido duramente cuestionada por su poco escrupuloso paso

ampliación más para el 2009, cosa que haría que este organismo acaparara la mitad de lo que se había logrado ahorrar con el recorte a los partidos.

¹⁵⁹Cfr. Oficio TPEJ/P/102/2007.

¹⁶⁰*Ibidem*. Habría que anotar que el acta no trae horas de la designación.

¹⁶¹Esa información apareció en *El Universal* y en *Reforma* a raíz de la “renuncia” del presidente del Tribunal.

por el IFE y sus vínculos con la familia presidencial, y que se habían dejado de lado aspirantes con mejores cartas de servicios que ella.¹⁶²

Ante el escándalo, el PAN salió en defensa de Alanís para apuntar que su amistad con la esposa del presidente no afectaría el desempeño del Tribunal. Otros llamaban la atención de la relación que la nueva presidenta del Tribunal tenía con el senador priista Beltrones, por lo que este personaje mantendría una fuerte influencia en los órganos electorales, y se recalca que la mano del legislador había sido determinante para la llegada de Alanís y la salida de Galván.¹⁶³ Un elemento más manejado por la prensa fue que el PRI y el PAN querían terminar con la tendencia en la resolución de asuntos a favor del PRD.¹⁶⁴ Había comentaristas que resaltaban que ese caso había agudizado la crisis de credibilidad que ese organismo había heredado del proceso electoral de 2006. Se hacía ver que sin ninguna transparencia se dirimían pugnas internas, y que subsistía una lucha por el control de salarios y prebendas.¹⁶⁵ Se dijo también que la supuesta cruzada de Alanís contra la corrupción era sólo un aseo cosmético.¹⁶⁶ Algunos académicos reconocían que el Tribunal había comenzado a vivir uno de los peores momentos de su vida institucional. Se señalaba que había sido torpe a la hora de explicar lo que había pasado, y se constataba que ese escándalo había minado sensiblemente la credibilidad de esa autoridad electoral. Se pedía no olvidar que al iniciar el proceso electoral de 2006 el entonces presidente del Tribunal, Eloy Fuentes, también había dejado la Presidencia en circunstancias dudosas y que después se había sabido de la existencia de jugosos fideicomisos para amortizar el impacto financiero de su retiro. El conflicto había ocultado, además, que la Sala Superior del Tribunal Electoral había emitido una serie de resoluciones “particularmente controvertidas”. Era evidente que se debía insistir en que los jueces debían tener estatura moral, integridad intelectual y honestidad probada.¹⁶⁷

¹⁶²Ricardo Alemán, “Albazo en el Tribunal Electoral”, *El Universal*, 8 de agosto de 2007.

¹⁶³*Ibidem*, “Triángulo perverso”, *El Universal*, 26 de septiembre de 2007.

¹⁶⁴Se pueden consultar las notas de *El Universal*, *La Jornada* y *Reforma* correspondientes a este caso en agosto de 2007.

¹⁶⁵Jenaro Villamil “La corrupción dentro del Tribunal Electoral”, *Proceso*, 14 de agosto de 2007. Un punto que se pedía que no se dejara de lado era el hecho no menos escandaloso de las privilegiadas percepciones de los magistrados, pues cada uno de ellos recibía mensualmente 165,659 pesos, más una gran cantidad de costosas prestaciones.

¹⁶⁶Ricardo Alemán, “Triángulo perverso”, *El Universal*, 26 de septiembre de 2007.

¹⁶⁷Pedro Salazar, “Tribunal Electoral: la exigencia ética”, *Notas*, núm. 358, octubre de 2007.

Conflicto de intereses

Otro problema que apareció en varias ocasiones tenía que ver con la acusación que se le hacía a Alanís en relación con un conflicto de intereses por sus nexos con un grupo político del partido Alternativa. A mediados de noviembre de 2007 una nota de prensa señalaba que tenía documentos oficiales que daban cuenta de que nueve meses después de que había renunciado como secretaria ejecutiva del TFE, Alanís había creado Demos Participación, una firma que ofrecía apoyo jurídico a partidos ante tribunales, pese a que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos impedía a un funcionario hacer negocios en el área de su especialización por espacio de un año después de dejar el cargo. A principios de abril de 2006 Alanís había registrado ante notario público esa empresa junto con tres socios más, dos de los cuales se encontraban a la fecha de la nota como funcionarios en el Tribunal Electoral. Alanís se había desempeñado como directora de dicha empresa hasta finales de octubre de 2006. Había evidencias de que Alanís había brindado asesoría jurídica al Partido Alternativa Socialdemócrata. Además, con base en datos de la Comisión de Fiscalización del TFE¹⁶⁸ se imputaba a dicha empresa haber entregado facturas irregulares por más de 1'600,000 pesos.¹⁶⁹ Alanís había abandonado la sesión ordinaria de la Sala Superior del Tribunal Electoral para evitar participar en el debate de dos expedientes del Partido Alternativa Socialdemócrata.¹⁷⁰ No obstante, en la prensa se resaltaba con ocasión de que el Tribunal Electoral había rechazado el recurso interpuesto por el grupo que apoyaba a Patricia Mercado en el Partido Alternativa Socialdemócrata, que el Tribunal sistemáticamente había fallado a favor del grupo de Begné, el cual había sido el que había solicitado apoyo de la empresa de Alanís.¹⁷¹ Debido a estos señalamientos públicos, en junio de 2008 el TFEPE anuló la asamblea nacional del Partido Alternativa Socialdemócrata al determinar que su asamblea de mediados de marzo del mismo año en el D.F. se había realizado en condiciones de violencia. Se ordenó también cancelar las decisiones que posteriormente se habían adoptado (como el cambio de denominación de Partido Alternativa Socialdemócrata a Partido Socialdemócrata, de su escudo y de sus estatu-

¹⁶⁸Se habían detectado facturas presentadas por esa empresa con fecha de expedición anterior a la fecha de su impresión (p. 3 386 del informe del TFE).

¹⁶⁹*Reforma*, 15 de noviembre de 2007.

¹⁷⁰*La Jornada*, 23 de noviembre de 2007.

¹⁷¹El 5 de mayo de 2008 la académica Denise Dresser escribió en su columna de *Reforma* que Begné era amigo de Alanís, presidenta del organismo que debía determinar si se habían dado irregularidades en las asambleas estatales de ese partido.

tos). No obstante, el tribunal dejó en manos del grupo de Begné el control del aparato de ese partido. Este elemento fue determinante para que Begné y sus allegados pudieran mantenerse al frente de ese partido una vez repleta la asamblea impugnada.¹⁷²

A finales de 2008 dos actuaciones del tribunal fueron especialmente criticadas. En octubre el tribunal determinó que el Consejo coordinador empresarial había violado la ley en su campaña negativa en las elecciones de 2006. Este fallo considerado tardío fue impugnado por los partidos a los que el Tribunal ordenó multar argumentando que se habían beneficiado de la campaña de ese organismo empresarial.¹⁷³ La otra decisión que suscitó reclamos fue la que revirtió la decisión del órgano electoral del PRD que, ante tanta irregularidad en las elecciones internas de su presidente, había optado por anular dichas elecciones. Una de las críticas aducía que se había dado espaldarazo a los fraudes cometidos, con lo que se avalaba la impunidad. También se hizo ver que en el Tribunal se había dado un corrimiento de la "nulidad abstracta" a la "validez abstracta".¹⁷⁴

Recapitulación

El tribunal tuvo un pequeño tiempo en que pudo operar con autonomía e independencia de los partidos. Pronto se doblegó a las presiones e intereses partidistas y de los poderes fácticos, y su actuación ha sido evidenciada por su falta de apego a la normatividad y totalmente supeditada políticamente. Además se han evidenciado prácticas que han sido señaladas como lejanas de la ética. Han pesado más los nexos y lealtades de sus integrantes que el diseño institucional. Al hacer una evaluación del Tribunal durante 2008 algunos especialistas han llamado la atención de que sus sentencias representan "una preocupante instauración de criterios poco ortodoxos". Los magistrados de este Tribunal "instalados en un Olimpo de frivolidades" por su estilo de vida generan inquietud ante las elecciones de 2009 y de 2012. Surge la pregunta de si tendrán la dedicación, estatura política y análisis jurídico que se pongan a la altura de su gran responsabilidad.¹⁷⁵ El escritor Lorenzo Meyer planteaba cómo reparar el enorme daño que se

¹⁷²Poco después este político renunció a la dirección, pero acondicionó todo para dejar a un incondicional. La que había sido una de las importantes fundadoras de ese partido, Patricia Mercado, renunció a él aduciendo que dicho partido ya no era alternativo (*La Jornada*, 23 de septiembre de 2008).

¹⁷³*Proceso*, 2 de noviembre de 2008.

¹⁷⁴John Ackerman, "El tribunal de la impunidad", *La Jornada*, 17 de noviembre de 2008.

¹⁷⁵Eduardo R. Huchim, "Tribunal", *Reforma*, 8 de diciembre de 2008.

había hecho al TEPJF en las elecciones de 2006.¹⁷⁶ Para finales de 2008 era un organismo que no resultaba confiable para los anhelos democratizadores de grupos ciudadanos.

EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Una primera etapa hacia la transparencia

En la reforma política de 1977 se introdujo una adición al artículo 6 constitucional que decía, “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. No obstante nunca se le reglamentó. Cuantas veces se hizo el intento éste no prosperó. La campaña de Vicente Fox en el año 2000 incorporó entre sus promesas garantizar el acceso a la información gubernamental. Con su triunfo hubo confianza en que esa promesa pudiera materializarse. Un grupo de investigadores que había estado estudiando esta cuestión, algunos políticos directivos de los periódicos *Reforma* y *El Universal*, organizaciones de la sociedad civil, y representantes de universidades en una reunión acerca de este punto llevada cabo en Oaxaca impulsaron planteamientos al respecto con la intención de que se llegara a la formulación de una iniciativa de ley. Al principio se quería conseguir algo integral que implicaba tanto el acceso a la información gubernamental como la garantía del derecho a la información en los medios de comunicación masiva. Cuando lo relativo a esto último se encontró con grandes obstáculos, se hizo una separación y lo primero empezó a avanzar. Confluyeron la iniciativa presidencial con otra iniciativa del PRD y lo que impulsaba el llamado grupo Oaxaca. Se fueron privilegiando los puntos de acuerdo y dejando de lado las cuestiones controversiales. Se consiguió una formulación con la que se esperaba lograr el apoyo de una mayoría de legisladores. Una grata sorpresa fue que la iniciativa resultó aprobada por unanimidad, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública se publicó el 11 de junio de 2002. Obliga a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los organismos constitucionales autónomos (IFE, CNDH, y Banco de México). La ley reconoce que la sociedad tiene derecho de requerir en cada momento la información que la autoridad genere y

¹⁷⁶Lorenzo Meyer, “El informe que aún falta”, *Reforma*, 11 de septiembre de 2008.

posea, por lo que permite a la sociedad civil obtener información para evaluar a las autoridades y ejercer un control social sobre la función pública. Cualquier ciudadano tiene derecho a saber cómo funciona su gobierno, qué recursos públicos son empleados en los distintos proyectos. La ley creó un organismo, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) sólo como órgano de la administración pública federal, pero con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.¹⁷⁷ El presidente no puede poner objeciones al presupuesto que le presente el IFAI. Las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo están obligadas a difundir información y a responder a las solicitudes de información que realice cualquier ciudadano en un plazo de 20 días. En caso de que se le niegue la información solicitada, el interesado tiene el derecho de interponer un recurso de revisión ante el IFAI. El Instituto analiza cada caso en un plazo de 50 días y decide si la dependencia o entidad debe dar o no acceso a la información solicitada. En casos excepcionales el IFAI puede tener una extensión de 30 días más para investigar el asunto. Si el interesado sigue insatisfecho puede acudir a la Suprema Corte para solicitar una revisión del caso. Cuando el IFAI decide que una dependencia o entidad debe entregar la información solicitada esa decisión no puede ser recurrida ante tribunales. El IFAI es el encargado de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información, de resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y de protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades. Este Instituto, para efecto de sus resoluciones no está subordinado a autoridad alguna. Adopta tales resoluciones con plena independencia. Cuenta con recursos humanos y materiales para el desempeño de sus funciones.

El IFAI es un tribunal administrativo que funge como árbitro de los recursos de revisión cuando surgen conflictos entre las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y los ciudadanos. Ésta es su función primordial. También tiene el mandato de proteger los datos personales y se desempeña como un órgano de capacitación en relación con la transparencia gubernamental federal. Es un órgano regulador de los procedimientos de la libertad de información. El Pleno de cinco comisionados es el órgano máximo de dirección del IFAI. Los cinco comisionados son nombrados por el presidente y aprobados por el Senado. Su nombramiento es de siete años. Con objeto de un reemplazo escalonado, al inicio, tres recibieron un nombramiento de cuatro años y sólo dos de siete. Asegurado este escalonamiento, la duración de

¹⁷⁷Los datos sobre el Instituto Federal de Acceso a la Información se pueden encontrar en su página electrónica www.ifai.com

los siguientes nombrados será por siete años. De esta manera, en el futuro ningún presidente puede nombrar a los cinco. De entre ellos mismos, los comisionados eligen un presidente por término de dos años con posibilidad de una reelección. El presidente, además de sus funciones como comisionado en el Pleno fungo como enlace entre el órgano de dirección y la estructura ejecutiva del IFAI para coordinar la ejecución y el desarrollo de las políticas y los programas institucionales. El IFAI ha expedido lineamientos sobre la clasificación y desclasificación de la información, así como sobre los archivos y la conservación de documentación.

El 11 de septiembre de 2002 fueron nombrados comisionados José Octavio López Presa, que había sido subsecretario de Secodam (hoy Secretaría de la Función Pública); Juan Pablo Guerrero, con doctorado en Ciencias Políticas, investigador del CIDE que había estudiado cuestiones relacionadas con la transparencia del presupuesto; Alonso Gómez Robledo, abogado de la UNAM, con doctorado en Estudios Internacionales y que había sido asesor de Jorge Carpizo en la UNAM, en la PGR y en la Secretaría de Gobernación; Horacio Aguilar Álvarez, egresado de la Escuela Libre de Derecho, que era notario del Estado de México y con militancia panista. Los cuatro fueron aprobados en el Senado. El quinto era Guillermo Velasco del grupo *A Favor de lo Mejor*, ligado a la esposa del presidente Fox. Como este candidato previó que su caso no prosperaría en el Senado, prefirió renunciar a su candidatura. Se tuvo que buscar a alguien más. Fue cuando se tuvieron en cuenta consideraciones de género y de lugar de procedencia, pues los cuatro nombrados eran varones residentes en la zona metropolitana del Distrito Federal. Se buscó a una mujer que viviera de alguno de los estados. Así, el 8 de noviembre fue nombrada la investigadora de la Universidad de Guadalajara, María Marván, quien tiene un doctorado en Sociología. En marzo de 2005 José Octavio López Presa decidió renunciar porque su esposa debía irse a París a un puesto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El presidente propuso en su lugar a Alonso Lujambio, con doctorado en Ciencia Política, quien había sido consejero electoral en el Instituto Federal Electoral (IFE), y se encontraba en funciones académicas en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). El Senado no lo vetó. Esto incidió en la renovación del organismo.

En la reunión que se tuvo para nombrar por primera vez a quien tendría la Presidencia del organismo, María Marván fue elegida y al terminar su periodo de dos años se le refrendó por otros dos años.

El primer año los comisionados se enfrentaron al reto de traducir en cuestiones operativas la nueva ley para construir una nueva institución. Hubo muchas tensiones porque cada uno tenía su propio imaginario de lo que debería ser el IFAI. Un importante aporte de José Octavio López Presa fue su insistencia en que el formato para hacer solicitudes fuera lo más sencillo posible para el ciudadano. Se facilitó al máximo la forma para poder hacer una solicitud. Se recurrió al formato electrónico y se creó el Sistema Integral de Solicitudes de Información (SISI).

Uno de los criterios fundamentales en la actuación del organismo es que la información del gobierno por definición es pública, y que el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas. La actuación del organismo ha ido permitiendo una argumentación sobre la obligación de transparencia, de entregar información, ordenar la información, y hacer que esté disponible al público. De manera concomitante, sólo por excepción hay información en manos del gobierno que es reservada. Para reservar la información se deben seguir determinados parámetros. En lo reservado existe una clasificación.

Se han realizado varias evaluaciones sobre la actuación del IFAI. Algunas de ellas, escudriñando la forma como se resuelven los recursos, han otorgado calificaciones a cada uno de los comisionados que van desde bajas, pasando por medias hasta altas, pero todas aprobatorias.¹⁷⁸ Otro elemento que arrojan estas evaluaciones es que en el trabajo colegiado hay comisionados comprometidos con la transparencia, y otros que cumplen con lo mínimo que les exige la normatividad. Al IFAI han acudido empresarios, litigantes,¹⁷⁹ periodistas, investigadores universitarios y los mismos servidores públicos al haber descubierto que les es más fácil obtener información a través de esta ley que por la vía del memorándum.

La relación entre el IFAI y las dependencias y las entidades del gobierno federal no ha sido tersa. Al principio las instancias del Poder Ejecutivo federal tenían que entregar información. Sin embargo, han tenido que acatar la

¹⁷⁸Tanto en 2004 como en 2005 el organismo no gubernamental llamado Libertad de Información, México, A.C. (Limac) realizó investigaciones sobre *El IFAI y la calidad jurídica de sus decisiones* en las que hizo evaluaciones de los recursos de revisión del IFAI. Fue responsable de los estudios Perla Gómez Gallardo, con asesoría técnica de Carolina Pacheco Luna. Estas evaluaciones se pueden consultar en www.limac.org.mx. Hubo otra evaluación hecha para la Fundación William y Flora Hewlett a cargo de un equipo de investigadores que hicieron un estudio documental, echaron mano de entrevistas y encuestas entre organizaciones de la sociedad civil. Sus resultados se dieron a conocer en un taller en febrero de 2006.

¹⁷⁹Hay una buena cantidad de solicitudes relativas a despidos laborales.

por descuidos políticos, jurídicos, administrativos, y sobre todo por falta de transparencia. Este escrito destacó que existía un error jurídico porque no hubo propiamente ratificación de Marván, sino una nueva reelección ya que habiendo dejado de ser comisionada, la supuesta ratificación la recibió un día después. El escrito subrayaba que el amparo de Aguilar mostraba que se había fallado a la transparencia, pues la responsabilidad de evaluar y dar a conocer la evaluación en el nombramiento de las autoridades en materia de transparencia no se había realizado.¹⁸⁵ Además, el presidente del IFAI decidió involucrar al organismo como tercero interesado en el juicio que interpuso la Presidencia de la República en contra del comisionado Horacio Aguilar, luego de que éste se amparó. El comisionado Juan Pablo Guerrero se manifestó en contra de esa decisión del presidente del IFAI pues al intervenir a favor de la Presidencia de la República ponía en entredicho la autonomía del instituto.¹⁸⁶ El 7 de enero de 2007 el consejero Horacio Aguilar se reunió en privado con el presidente Felipe Calderón a quien le notificó que se desistiría de su demanda de amparo (que previsiblemente iba a perder) con lo que el presidente de la República quedaba en libertad para designar en ese puesto a otra persona.¹⁸⁷ A finales de ese mes el presidente nombró a Jacqueline Peschard en sustitución de Horacio Aguilar.¹⁸⁸

Una polémica que se ha abierto en el organismo y que no ha quedado resuelta es la relativa a la amistad de su máxima autoridad con el presidente de la República. Esto ha empañado la imparcialidad del IFAI.¹⁸⁹ Juan Pablo Guerrero ha argumentado que, si alguien tenía un entrañable amigo en la administración pública por más que se sometiera a los dictados de su ética e integridad moral, era posible que no fuera del todo equilibrado.¹⁹⁰ Este comisionado también se quejó de que en el Instituto se hubiera formado un “núcleo mayoritario duro” conformado por Alonso Lujambio, María Marván y Alonso Gómez Robledo los cuales se imponían sobre él y Horacio Aguilar.¹⁹¹ Posteriormente Juan Pablo Guerrero quedó en total minoría frente al resto.

¹⁸⁵ Juan Ciudadano, “IFAI empantanado”, *Reforma*, 25 de septiembre de 2006.

¹⁸⁶ *La Jornada*, 16 de octubre de 2006.

¹⁸⁷ *Ibidem*, 8 de enero de 2007.

¹⁸⁸ *Notimex*, 26 de enero de 2007.

¹⁸⁹ Ernesto Villanueva, “El IFAI en su laberinto”, *El Universal*, 16 de octubre de 2006.

¹⁹⁰ *La Jornada*, 22 de noviembre de 2006.

¹⁹¹ *Ibidem*, 24 de noviembre de 2006.

Claroscuro en las resoluciones

El IFAI ha tenido claroscuros en sus resoluciones. El 10 de octubre de 2007 solicitó a Función Pública que investigara si habían sido sustraídos documentos originales generados por la Presidencia de la República durante la gestión de Vicente Fox.¹⁹² En abril de 2008 los hijos de Martha Sahagún mandaron una carta al IFAI en la que amenazaban con denunciar a los consejeros por la vía civil si la PGR les entregaba copia de la averiguación que se había iniciado en contra de ellos. El IFAI hizo un comunicado en el cual aclaraba que se había hecho la resolución con base en los precedentes que garantizaban el acceso a la información al mismo tiempo que se protegían los datos personales. A principios de junio de 2008 la PGR hacía caso omiso de la resolución del IFAI por la cual debía entregar a un particular una versión de la averiguación previa que se inició contra los hijos de Marta Sahagún. Debido a esto el IFAI mandó un oficio a la Secretaría de la Función Pública. A finales de mayo de 2008 Lujambio negó haber recibido línea de la Presidencia de la República para “bajar” de la sesión pública del 7 de mayo el debate sobre un recurso interpuesto contra Pemex por negarse a entregar copias de los convenios suscritos por Pemex Refinación con Juan Camilo Mouriño. El 4 de junio por unanimidad el IFAI ordenó a Pemex entregar copias de los contratos que la paraestatal y sus subsidiarias hubieran suscrito con la empresa de la familia de Mouriño y acordó eliminar la posibilidad de que la entidad declarara la inexistencia de los documentos. También instruyó a Gobernación que entregara una copia del certificado de licenciatura obtenido en Tampa, Florida, por el secretario de Gobernación en turno. Juan Pablo Guerrero emitió un voto en contra por la clasificación de la fotografía y firma de Mouriño. El 12 de junio el IFAI reveló que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes había concedido un permiso por tiempo indefinido a una empresa de la familia de Mouriño. Ese permiso se había entregado cuando Mouriño era diputado federal. También ordenó a la Presidencia de la República que realizara una búsqueda exhaustiva en relación con documentos sobre vestuarios del presidente y su esposa. Lujambio había dicho que esos datos no existían en Los Pinos porque en 2006 el Congreso había desparecido la partida 3825. Peschard objetó la resolución de Lujambio, y señaló que aún existía la partida 2701 que incluye gastos genéricos de los habitantes de Los Pinos. Con el voto en contra de Lujambio, el IFAI re-

¹⁹² *Ibidem*, 11 de octubre de 2007.

solvió que el Servicio Postal Mexicano debía difundir los nombres de los cinco senadores que habían enviado, cada uno, 600,000 piezas de correo gratuito. A finales de junio de 2008, a pesar de que el IFAI había hecho un llamado de atención a la Presidencia de la República desde marzo para que evitara declarar inexistentes las listas de personas que en el sexenio foxista visitaron a la esposa del presidente Fox en las oficinas que tuvo en Los Pinos, al solicitante se le respondió que esos documentos habían sido depurados por el Estado Mayor Presidencial. También se dijo que el acceso al acervo sobre la gestión de Fox es imposible por la investigación que realiza la SFP, y que ese acervo se mantendrá en reserva dos años a partir de mediados de febrero de 2008, y se aclaró que el Estado Mayor Presidencial no está supeditado a la autoridad del Comité de Información de la Presidencia de la República.

Avances y estancamientos

Entre los méritos del IFAI ha estado su impulso a una reforma constitucional para garantizar la rendición de cuentas, con lo que se evitaría que un estado o la Federación ocultaran o protegieran información pública.¹⁹³ El 20 de julio de 2007 se reformó el artículo sexto de la Constitución. Se fijaron nuevos criterios en materia de acceso a la información. La nueva legislación enfatiza: "Toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal, municipal, es pública, y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público". Fue votada a favor por todos los grupos parlamentarios. También se dio a los Congresos locales un año para aprobar las respectivas leyes reglamentarias. En dos años todos los entes obligados, incluyendo los municipios con población mayor a 70,000 habitantes, deberán contar con un sistema electrónico para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información. La ley también indica que la información que se refiere a la vida privada y los datos personales debe ser protegida (en los términos y con las excepciones que fijen las leyes). Especialistas en derecho a la información han señalado que los sujetos obligados de la transparencia tienen que definir procedimientos puntuales y responsabilidades específicas de tal manera que cada vez que lleven a cabo una tarea o una actividad, participen en una deliberación o tomen una decisión, la documenten. Deben asegurarse de que esa documentación corresponda con fidelidad a sus respectivas atribuciones; tienen

¹⁹³*Ibidem*, 6 de febrero de 2007.

que diseñar sistemas eficaces para que la documentación se mantenga actualizada y disponible, además, deben cuidar de diseñar y operar un sistema de archivos; otro elemento básico tiene que ver con el diseño de indicadores que reflejen con fidelidad la gestión y el ejercicio de los recursos (Merino, 2008).

Lo que ocasionó una polémica fueron las modificaciones propuestas por la mayoría de los comisionados del IFAI para adecuar la legislación a la norma constitucional. Lujambio se manifestaba confiado porque aunque el IFAI no tenía facultad para presentar iniciativas de ley, varios legisladores le habían comentado que, con algunas modificaciones harían suya la propuesta del IFAI. El comisionado Juan Pablo Guerrero aclaró que el documento de sus colegas tenía algunos avances, como era la publicidad de la situación patrimonial de los servidores públicos, lo cual obligaría a la mayoría a publicar lo que hasta entonces guardaban como confidencial. Pero resaltaba que en otros puntos dicha propuesta de modificación legal podía implicar el fin de la historia, ya que impondría una confidencialidad absurda y generalizada sobre cualquier dato personal contenido en documentos gubernamentales históricos, incluyendo nombres, fotografías, actas, etcétera. Si se aprobaba esa propuesta se podría perder el derecho a conocer nombres y firmas de los representantes legales de los contratistas del Estado. Puso como ejemplo que Pemex podría borrar todos los datos de Juan Camilo Mouriño en los contratos de su empresa familiar. Si esos cambios se hicieran sería mucho más difícil utilizar la ley para combatir la corrupción y el tráfico de influencias. Guerrero pedía que se distinguiera entre los datos personales que tenían que ver con la intimidad de la persona (como eran su condición médica, sus preferencias sexuales, actividades recreativas) de los que tenían que ver con la relación directa con su trabajo profesional (como serían su formación académica, sus declaraciones patrimoniales o su agenda de trabajo). Mientras los primeros habría que mantenerlos en confidencialidad, los segundos deberían ser públicos. Acusaba a sus colegas de haber decidido hacer caso omiso a esa importante recomendación y, en cambio, haber impulsado una reforma legal que hundiría las actividades de los servidores públicos en una nube de opacidad.

Varios académicos preocupados por la transparencia también comentaron la propuesta de cambios legales a la transparencia. La coyuntura de hacer cambios podría convertirse en la apertura de la caja de Pandora, pues se abría la posibilidad de que las fuerzas más opacas metieran

mano en partes escondidas de una nueva propuesta de ley. Muchos advertían que si se materializaban las reformas propuestas por la mayoría de los comisionados del IFAI, se llegaría a la situación de que la transparencia sólo sirviera como discurso y no como deber social de fiscalizar a las autoridades y de combatir la corrupción. Había especialistas que opinaban que, si esa propuesta prosperaba, habría un gran retroceso, pues el proyecto buscaba prescindir de los comités de información de las instituciones de seguridad pública (PGR, Sedena, Gobernación y SSP). Perla Gómez, académica de la UNAM, opinó que con la propuesta se perderían varios derechos ganados en los años recientes. Indicó que en una revisión inicial le habían saltado 65 comentarios en contra, entre los cuales estaba la ampliación indefinida de información reservada y no especificar facultades de sanción. Había dos puntos que especialmente ocasionaban mucho ruido entre los especialistas en materia de transparencia: el que un artículo transitorio implicara la reelección *de facto* al presidente del organismo por dos años más, y el que se permitiera desechar solicitudes que se consideraran "frívolas". Lo primero se relacionaba con la preocupación sobre la independencia del organismo. La amistad confesada por parte del comisionado presidente de ese instituto tanto con el presidente de la República, como con funcionarios y dirigentes del PAN introducía sospechas sobre la independencia del organismo. Varios académicos y promotores de la transparencia se quejaban de que desde la llegada de Lujambio a la presidencia del IFAI se hubiera dado un retroceso en los criterios de la aplicación de la ley debido a su cercanía con el presidente Calderón. Ackerman recordaba que el 22 de noviembre de 2006 se había votado en el pleno del IFAI una propuesta para modificar el reglamento interno del Instituto para prevenir y regular conflictos de interés que pudieran presentarse entre los comisionados y alguna de las partes de un recurso de impugnación. En esa discusión había sido derrotada la propuesta del comisionado Juan Pablo Guerrero quien sugería la presentación de una declaración pública de intereses para transparentar los vínculos de amistad, políticos o de negocios que tuvieran con altos funcionarios de gobierno, además de que cualquier comisionado pudiera iniciar un procedimiento en contra de otro integrante del pleno. Pero esto había sido rechazado por la mayoría, con lo que no se conjuraban las sospechas existentes en cuanto a la independencia del IFAI.¹⁹⁴ En cuanto

¹⁹⁴*Ibidem*, 3 de marzo de 2008.

a lo segundo se consideraba grave que la autoridad pudiera calificar como frívola una solicitud, con lo que se le daba un cheque en blanco, aunque quedaba a salvo que el solicitante pudiera presentar un recurso de revisión ante el IFAI. Se calificaba a ese artículo como el más grande desacierto del documento, pues era el ejemplo de una redacción ambigua y sin control, y que se convertía en causa de opacidad.¹⁹⁵

Un organismo Colectivo por la Transparencia, había advertido que el documento propuesto por el IFAI implicaba un retroceso para la rendición de cuentas, no justificaba por qué se presentaba, y abandonaba la corta tradición de ese organismo de realizar consultas con la sociedad civil, académicos y grupos de especialistas en esos temas.¹⁹⁶ Se veía en la propuesta de reforma que el intento del IFAI estaba tratando de retomar las preocupaciones de una burocracia que se sentía acosada por algunas solicitudes. Los especialistas recalcabán que la ley vigente no había sido una dádiva del gobierno sino una conquista ciudadana. Su aprobación en 2002 se había debido al activismo de varias organizaciones y académicos. La voz ciudadana se estaba articulando para defender el terreno ganado y para proponer nuevas vías para consolidar el derecho a la información. Muchos expresaban su preocupación por el hecho de que la mayoría de los comisionados por su cercanía a la administración del presidente de la República, estuvieran impulsando modificaciones que implicarían un franco retroceso en la materia. Ante ese peligro, en un seminario internacional organizado por la UNAM y Fundar, se había impulsado la creación de un frente a favor de una reforma auténticamente garantista y ciudadana. Daniel Lizárraga y Cecilia García habían llamado a mejorar el cumplimiento de la ley y para evitar las supuestas inexistencias de documentos públicos. Irma Eréndira Sandoval, Miguel Pulido y Jorge Romero exhortaron a los legisladores a cuidar los detalles a la hora de distinguir entre información pública e información privada, ya que muchas veces el gobierno buscaba esconder documentos con el argumento de que supuestamente contenían datos personales. Ante ese peligro un grupo de académicos, periodistas y miembros de organizaciones civiles se propusieron conseguir una redacción alternativa. Esa nueva convergencia intentaba convertirse en contrapeso de las propuestas gubernamentales y buscaría incidir en el debate parlamentario desde una perspectiva ciudadana. Entre las propuestas que

¹⁹⁵*Ibidem*.

¹⁹⁶Yenise Tinoco, "IFAI amenaza la transparencia", *Revista Contralinea*, 1 de abril de 2008.

se manejaban en este espacio alternativo se incluía modificar radicalmente la forma de nombramiento de los comisionados del IFAI, para que ya no fueran designaciones directas de la Presidencia de la República; fortalecer las capacidades de seguimiento y sanción de los organismos garantes; ampliar la utilización de la ley por la sociedad civil en acciones de contraloría social; expandir la cantidad de información que los servidores públicos tendrán que documentar en el ejercicio de sus funciones y defender la figura de positiva ficta. En esta discusión se destacó que existían dos caras de la transparencia: la que servía al gobierno para legitimarse al dar la imagen de ser limpio y honesto, y otra que servía a la ciudadanía como herramienta para fiscalizar al gobierno y combatir la corrupción. Si las reformas que se harían a la Ley de Transparencia no se dirigían en el sentido ciudadano, las reformas al 6o. constitucional no pasarían de ser un titánico desperdicio de esperanzas.¹⁹⁷

Una reelección

El 18 de junio de 2008, en una sesión extraordinaria, fue reelegido Lujambio en el IFAI. Su elección se había adelantado. Perla Gómez, de Limac, criticó el procedimiento poco transparente que se había utilizado. Dijo que hubiera sido preferible un proceso democrático en el sentido de que el presidente hiciera un análisis de su trayectoria. Organismos de la sociedad civil y académicos dijeron que estarían vigilantes para proteger los organismos de retroceso y evitar que su actuación se hiciera depender de los vientos políticos.¹⁹⁸

Los comisionados habían dado su voto razonado por escrito. Alonso Gómez Robledo al dar su voto a favor de Lujambio adujo que éste había marcado al IFAI su propio movimiento. También destacó que había sido un férreo defensor de la vida privada y datos personales. María Marván reiteró su voto de dos años atrás por los logros de la gestión de Lujambio, por su visión institucional y su capacidad de trabajar en equipo. Resaltó que bajo su liderazgo se había reformado el artículo sexto constitucional, y el derecho de acceso a la información se concretaba como una garantía individual. También alabó que bajo la Presidencia de Lujambio el IFAI hubiera firmado convenios con gobiernos estatales de todos los partidos. Le reconoció que hubiera mantenido la cohesión interna. Jaqueline Peschard apuntó que conocía a Lujambio desde hacía más de 40 años, y que le tenía un gran respeto intelectual y moral. Destacó su buen juicio. Por su parte

¹⁹⁷J. Ackerman, "Transparencia ciudadana", *Proceso*, 25 de mayo de 2008.

¹⁹⁸*La Jornada*, 19 de junio de 2008.

Juan Pablo Guerrero subrayó que, como dos años atrás, ahora también su voto era en contra de la elección de Lujambio. No regateaba su capacidad de trabajo ni su dedicación como la difusión de Infomex.¹⁹⁹ No obstante se oponía a varias posturas que había asumido. Una de éstas era que la forma de su liderazgo había generado una pérdida de tolerancia frente a la crítica exterior. Señaló que durante su gestión el IFAI había relegado a críticos y se había distanciado de organizaciones que en momentos difíciles habían defendido al IFAI. Apuntó que ese liderazgo había impulsado decisiones precipitadas, como la de cerrar la posibilidad de fortalecer la relación con el Banco Mundial o la decisión de cancelar el exitoso proyecto Comunidades. También le criticó haber dejado ir a Ricardo Becerra y remover con cuestionada legalidad a Joaquín Solís. A Guerrero le pareció mal que Lujambio en el caso del amparo de Horacio Aguilar hubiera apoyado al sujeto obligado y combatido al colega. Estaba convencido de que Lujambio no había resuelto en forma convincente el tema evidente de conflicto de intereses en asuntos de transparencia en asuntos que atañían personalmente a sus amigos o compañeros en la reflexión política, empezando por la familia Calderón Zavala. Precisó que aunque habían sido pocos los casos habían sido estratégicos, y que la duda sobre Lujambio había minado la confianza en el IFAI en su conjunto. Lamentaba eso porque la confianza era un pilar fundamental del quehacer de la institución. Hizo énfasis en que en los casos controvertidos de resolución de recursos de revisión no había muchas discusiones del pleno en las que Lujambio hubiera abogado a favor de la apertura. Acusó al IFAI de correr el riesgo de burocratizarse. Planteó que en la defensa de derechos fundamentales como el derecho a saber, los órganos garantes no podían tener tregua ni agenda política.²⁰⁰

Conflictos internos

Otro conflicto fuerte en el IFAI tuvo que ver con las relaciones internas entre los comisionados. El 12 de febrero de 2008 el comisionado Juan Pablo Guerrero había denunciado ante Función Pública al pleno del IFAI y

¹⁹⁹Alonso Lujambio explicó lo que es Infomex de la siguiente manera: "Con el fin de evitar la proliferación de sistemas electrónicos distintos, que obliguen a los ciudadanos en todo el país a aprender a utilizar decenas de mecanismos diferentes, el IFAI con un donativo del Banco Mundial se dio a la tarea de construir una plataforma tecnológica común llamada Infomex (Información México), un sistema de sistemas independientes, respetuoso de la autonomía de los estados y de los poderes que, sin embargo, se presenta ante el ciudadano en los mismos formatos y con las mismas pautas y secuencias en su funcionamiento. Se trata pues de facilitar aún más, de potenciar aún más el uso del derecho a la información" (Lujambio, 2008).

²⁰⁰Acta de la sesión extraordinaria del IFAI, 18 de junio de 2008.

a la titular del Órgano Interno de Control por presuntas irregularidades en la remoción de un director general. Puso en duda la existencia de una sesión en la que sus colegas supuestamente habían decidido hacer esa remoción.²⁰¹ El acta que avalaba dicha sesión había aparecido tiempo después, y a pesar de que incluía a Guerrero, éste denunció que nunca se le había convocado.²⁰² Como respuesta a esto, a mediados de junio de 2008 el órgano interno de control del IFAI comenzó una auditoría sobre recursos privados que la fundación Hewlet había entregado para el desarrollo del Centro Internacional de Estudios de Transparencia y del proyecto IFAI-Comunidades, proyecto a cargo de Juan Pablo Guerrero entre 2005 y 2007, que tenía que ver con la capacitación de 116 comunidades en condiciones de pobreza extrema para obtener información de los recursos públicos de varios programas sociales. Este proyecto se había cancelado a principios de 2008 por iniciativa de Lujambio y el apoyo de los otros tres comisionados. El presidente del organismo argumentaba que el programa era paternalista. Decenas de organizaciones de la sociedad civil que participaban en ese programa protestaron, aduciendo que las comunidades habían podido identificar desvíos en la distribución de los programas sociales que se habían monitoreado en 16 entidades del país. El proyecto había sido auditado por auditores externos de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNAM. En esa auditoría se había señalado que una de las bondades del proyecto había sido socializar en sectores marginados la utilización de la Ley de Transparencia. A las organizaciones de la sociedad civil que se encargaban del proyecto el presidente del IFAI les había dicho que ellas se encargarán con sus medios de capacitar a esa población. A raíz de todo esto se señaló que era la primera ocasión en que el gobierno federal auditaba recursos privados, pues la Secretaría de la Función Pública no había revisado el uso de recursos, por ejemplo de los hermanos Bribiesca en los casos relacionados con Pemex. En cuanto al monto del proyecto cancelado el periódico *La Jornada* estimaba que el IFAI había destinado un millón 231,000 pesos, monto que implicaba menos de lo que el organismo destinaba al sueldo bianual de los comisionados. Las organizaciones que participaban en el proyecto exigieron que al concluir esa auditoría se hicieran públicos sus resultados y se señalara con claridad las razones que habían fundado la decisión de llevarla a cabo. Hacían ver que la disposición de iniciar dicha auditoría se había tomado después de que Juan

²⁰¹ *Reforma*, 13 de febrero de 2008.

²⁰² *La Jornada*, 14 de febrero de 2008.

Pablo Guerrero había pedido que se indagara a los otros comisionados y a la titular del órgano interno de control por la manera irregular en que habían despedido al director administrativo.²⁰³ Un articulista señaló que el hecho de que Juan Pablo Guerrero estuviera sujeto a una investigación de la Secretaría de la Función Pública no sería un hecho extraño, teniendo en cuenta que los otros cuatro también estaban siendo investigados. No obstante, eso reflejaba un aumento de tensiones que podían resultar contrarias a la transparencia. Recordaba que el proyecto por el cual se investigaba a Guerrero había concluido a satisfacción plena de los donantes y sus destinatarios.²⁰⁴ El problema no era que se auditara el dinero en que intervenían funcionarios públicos, sino la concatenación de hechos. En la prensa se ligaba esta auditoría a la que Guerrero había demandado a principios de año. Había preguntas de si no se hacía esa auditoría para intimidar a Guerrero, aunque se decía que por su integridad de seguro no aparecerían irregularidades. Pero parecía que el gobierno quería restarle combatividad.²⁰⁵ Habría que recordar que en tiempos del autoritarismo priista, cuando el gobierno quería intimidar a críticos, uno de los recursos era mandarles auditorías fiscales.

Desencuentros

Un problema más que se ventiló públicamente fue la acusación de censura²⁰⁶ a dos escritos que aparecerían en un libro que editaría el IFAI y que finalmente salió con el sello de otras instituciones (Ackerman, 2008). El IFAI también ha tenido problemas con algunos organismos impulsores de la transparencia. A principios de junio de 2008 Perla Gómez, coordinadora general de la Asociación Libertad-Información México, A.C. (Limac) declaró que en el IFAI se notaba que había ido cayendo en cierta proclividad a la opacidad. Se refirió a un estudio titulado *IFAI: avances y retrocesos. Análisis jurídico 2007*, en el cual se decía que en 91 por ciento de los casos no se habían efectuado audiencias; en 61 por ciento no se había cumplido con la facultad de investigar; en 96.4 por

²⁰³ *La Jornada*, 16 de junio de 2008.

²⁰⁴ Miguel Ángel Granados Chapa, "Juan Pablo Guerrero", *Reforma*, 17 de junio de 2008.

²⁰⁵ *Reforma*, 18 de junio de 2008.

²⁰⁶ Miguel Ángel Granados Chapa, "El libro que sí pudo ser", *Reforma*, 13 de mayo de 2008. Sobre este caso se pueden consultar: IFAI, oficio 042/07, Sergio Sarmiento, "Boletas secretas", *Reforma*, 16 de noviembre de 2007; J. Ackerman, "Censura en el IFAI", *Proceso*, 18 de noviembre de 2007, y notas en *El Universal*, 10, 13 de noviembre de 2007, y *La Jornada*, 14 de noviembre de 2007.

ciento no se había ordenado el inicio del procedimiento sancionador en contra de las dependencias obligadas a informar; en 83.9 por ciento se había ordenado la entrega parcial de la información; en 12.6 por ciento se había confirmado la negativa de acceso de datos; y en 83.7 por ciento se confirmó la inexistencia de datos. En la comparación de este estudio en relación con 2004 y 2005 decía que se observaba que en cerca de la mitad de los recursos la mayoría no entraba al fondo del asunto, sino que recurría a formalismos legales para desechar los recursos interpuestos por los ciudadanos. En 64.4 por ciento de los casos no se aplicaba la suplencia de la deficiencia de la queja. Cuestionó que entre dos comisionados se distribuyeran la mayoría de solicitudes de información dirigidas a la Presidencia de la República, cuando se suponía que la asignación debía ser aleatoria. Señalaba como otro hecho que los comisionados no convocaran a las audiencias públicas ni a los funcionarios ni a los recurrentes. Opinaba que no se realizaban investigaciones a fondo. Mientras en la primera gestión del organismo los recursos se resolvían por unanimidad, últimamente había más votos disidentes por diferencias de criterio. Perla Gómez consideró que el presidente del organismo presentaba muchos sesgos con su actuación, como su negativa a abstenerse a resolver casos donde hay conflictos de intereses, especialmente en recursos con la Presidencia de la República.²⁰⁷ Ante estas críticas Lujambio respondía que el IFAI marchaba por buen camino y sentenciaba que cualquier visión caricaturizada del IFAI estaba equivocada. El 11 de junio de 2006 recordando que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental cumplía seis años Lujambio dijo que la legislación funcionaba en buena medida porque el Poder Judicial de la Federación había apuntado la obligación de la rendición de cuentas. El presidente de la Suprema Corte sostuvo que el derecho a la información formaba parte del capital jurídico y político de los mexicanos.

Luces y sombras

En efecto, ha habido logros que se deben reconocer al IFAI. Promovió el sistema denominado Infomex para que estados y municipios pudieran cumplir con lo estipulado en el artículo 6 constitucional de exponer electrónicamente su información de una manera ágil y clara para el ciudadano. Esto ha tenido grandes méritos, aunque no deja de haber algunos

²⁰⁷ *La Jornada*, 4 de junio de 2008.

señalamientos provenientes de organizaciones populares relativos a que estos mecanismos establecidos por el IFAI para acceder a la documentación gubernamental resultaban selectivos, elitistas y muy complejos para las comunidades marginadas del país. Por eso la mayoría de los que hacían uso de Infomex eran académicos, profesionistas, empresarios y gente vinculada a tareas de gobierno.²⁰⁸ A mediados de 2008 cuando la Ley de Transparencia cumplía cinco años desde su entrada en vigor los ciudadanos habían hecho a la administración pública 317,000 solicitudes de información (Lujambio, 2008).

Otro mérito del IFAI ha sido su contribución a ampliar la cultura de la transparencia. Una revista se refirió a una encuesta que elaboró sobre el uso y conocimiento de periodistas en el área metropolitana de la ciudad de México respecto al acceso a la información. Ochenta y seis por ciento dijo conocer las leyes de transparencia, aunque sólo cuatro de cada diez han efectuado solicitudes de acceso; y de los que solicitaron información sólo la mitad recibió la información. Setenta por ciento de los que hicieron solicitudes evaluaron al IFAI con calificativos de bien y muy bien. Esta publicación destacó que a los gobiernos de todos los niveles y a los partidos debían hacer entrega expedita de la información, sólo reservando la que ordena la ley, con base en el principio de máxima publicidad. Los órganos garantes debían establecer sistemas que permitieran al solicitante obtener el dato que requirieran y mayor divulgación del derecho a la información. Los propietarios de los medios de comunicación debían hacer del derecho a la información una fuente constante para obtener datos y para informar a sus lectores. Los reporteros tendrían que sortear las intenciones todavía persistentes entre los sujetos obligados para no entregar la información.²⁰⁹ Se han ganado espacios en el derecho pero todavía se necesita una cultura de apertura.²¹⁰

Para la organización Fundar el avance en la transparencia ha sido exiguo, pues los sujetos obligados han metido al solicitante en un circuito para mantenerlo entretenido y finalmente entregarle poco y hasta nada. Una falla ha sido que los comisionados del IFAI no han sido seleccionados democráticamente.²¹¹ El colectivo Juan Ciudadano advirtió que en la cuestión de los datos personales se estaba presentando la amenaza de un remedio

²⁰⁸ *Ibidem*, 13 de noviembre de 2007.

²⁰⁹ *Zócalo*, 23 de junio de 2008.

²¹⁰ Ernesto Villanueva, "Claroscuros de la transparencia", *El Universal*, 2 de octubre de 2006.

²¹¹ *La Jornada*, 13 de febrero de 2008.

que sería más oneroso que la enfermedad. Era preocupante que la SCJN, el IFAI, gobernadores y legislaturas locales hubieran entrado en la fiebre de la protección de los datos personales. Estaba de acuerdo en que había información relacionada con las personas, como sus convicciones religiosas, su orientación sexual o su expediente médico que no debían estar a disposición de cualquiera; pero el problema radicaba en una ampliación exagerada a lo que se consideraba como personal, pues eso terminaría aniquilando el derecho ciudadano a exigir cuentas a la autoridad. La información pública más importante tenía que ver con personas concretas. Si la SCJN, el IFAI y los estados tenían éxito en establecer la protección a ultranza de los datos personales habría un retroceso en la información pública. Con esto, el principio de máxima publicidad se hará demagogia pura.²¹² Este colectivo criticaba incongruencias de los comisionados del IFAI, pues cuando salían a los estados apelaban al principio de máxima publicidad, pero esto no lo aplicaban en su proceder, pues, por ejemplo, el IFAI había estado en contra de que los ciudadanos supieran lo que Función Pública había encontrado a funcionarios de primer nivel de la administración Fox, que había investigado. Otro ejemplo había sido una decisión del IFAI según la cual las escrituras públicas entregadas por burócratas investigados, siendo públicas, se hacían reservadas por los guardianes de la transparencia.²¹³ El comisionado Juan Pablo Guerrero consideraba que, no obstante los avances en el derecho de acceso a la información, parecía que no se había avanzado en el problema de la corrupción en la administración pública federal y acusó a los funcionarios de haberse hecho más cínicos.²¹⁴

El especialista en organismos autónomos, John Ackerman, ha criticado que el IFAI se limite a ordenar la búsqueda de información sin dar adecuado seguimiento a las resoluciones y descuidando que fueran sancionados los funcionarios que se negaban a dar información. Propuso que se consolidara en el IFAI un servicio civil de carrera, que no existía por la condición del organismo, lo cual permitía mucha discrecionalidad.²¹⁵ Propuso que el IFAI se librara de una posible crisis interna. Exhortó a romper con las inercias del corto plazo. Criticó que el organismo no convencía del todo de la necesidad de defender en todas las instancias el principio de máxima publicidad. Aconsejó mayor proactividad, profesionalismo

²¹²Juan Ciudadano, "Datos Personales", *Reforma* del 23 de junio de 2008.

²¹³*Ibidem*, "Máxima publicidad según el IFAI", *Reforma*, 24 de enero de 2008.

²¹⁴*La Jornada*, 10 de noviembre de 2006.

²¹⁵*Ibidem*, 12 de mayo de 2008.

y apertura a la sociedad civil de parte de los comisionados y funcionarios del IFAI.²¹⁶ Ackerman ha denunciado que en 2008 la mayoría de la clase política trataba de evadir las disposiciones constitucionales relativas a la transparencia. En cuanto a las organizaciones autónomas indicaba que el IFE no cuenta con un órgano de revisión de sus obligaciones en materia de transparencia; el órgano garante de la transparencia en la Corte no cuenta con independencia, pues está integrado por tres miembros del pleno; en el TEPJF, en la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en el Banco de México se han ignorado las reformas al artículo sexto constitucional, pues mantienen sus antiguos reglamentos de transparencia con órganos de revisión integrados por funcionarios de las mismas instituciones. Ha señalado que hay una grave responsabilidad en los legisladores federales por no haber aprobado una nueva Ley de Transparencia, cosa a la que estaban obligados por las reformas constitucionales en la materia.²¹⁷

Recapitulación

El IFAI tuvo momentos gloriosos en su etapa fundacional y de arranque para impulsar el derecho a la información y el acceso a la información pública. Pero el poder fue domando esos primeros impulsos. Una vez más un diseño bueno, pero perfectible en el sentido de independencia, sucumbió ante las presiones de altos funcionarios, y sobre todo por los nexos y lealtades hacia los políticos por parte de la mayoría de los que deberían velar por los derechos de los ciudadanos. La coyuntura de las elecciones de 2006 y sus secuelas incidió en el comportamiento del organismo que se fue supeditando a los intereses del gobierno federal panista. Fuera de la actuación testimonial de uno de sus integrantes, el organismo perdió impulso y se fue aislando de agrupaciones ciudadanas defensoras de la transparencia. Hacia finales de 2008 la evaluación sobre la transparencia no era esperanzadora, y el ánimo en la mayoría de las estructuras estatales de transparencia era de recelo y de búsquedas, de retrocesos ante la transparencia y la rendición de cuentas.

Una visión de conjunto

Se podría abordar el deterioro de instituciones que se pensaron en función de hacer avanzar la democratización como un efecto propio de la disipación de energía institucional que correspondería a una especie de

²¹⁶*Ibidem*, 3 de marzo de 2008.

²¹⁷John Ackerman, "Traude en Transparencia", *Proceso*, 28 de septiembre de 2008.

entropía. Sin negar que esto pudo haber influido, parecería que han sido más determinantes las tensiones institucionales con las personas que ocupan los cargos clave y las presiones institucionales que se ejercen por parte de quienes nombran a quienes deben estar en esos cargos de poder y de abundantes ingresos económicos. En otros términos, en estos tres casos se comprobó una de las tendencias que descubrió hace mucho Robert Michels (1973) siguen imperando. Es decir, quienes tienen el control de la estructura de una organización tienen y ejercen el poder de una manera férrea. En estos organismos el control se encuentra del lado de una partidocracia que es la que pone a los principales integrantes de las tres instituciones (las dos primeras de manera directa, y la última de manera indirecta). Cuando esa partidocracia no se muestra acorde con el proceder de esos integrantes modifica las leyes para removerlos. También aprovecha cambios legales no para responder a exigencias de los grupos cívicos democratizadores que demandan modificaciones que aseguren la autonomía y la independencia de instituciones que en algún momento tuvieron elementos de esa orientación, sino para mermar lo poco que pueda hacer de dichas instituciones un contrapeso al poder partidario (en los niveles Legislativo y Ejecutivo).²¹⁸ Se debilitan tales instituciones que quedan expuestas no sólo a las presiones partidistas sino también de los presionantes poderes fácticos.²¹⁹ Esas instituciones surgieron de alguna forma de la movilización cívica; pero para mantener el control de las mismas, la partidocracia parasita la energía fundante que provenía de las organizaciones ciudadanas. Un primer paso en el retroceso es la liga más estrecha de los principales funcionarios con los partidos de mayor peso, y uno segundo y definitivo es el retroceso en el modelo legal institucional. Esto coloca a estas instituciones en una situación de

²¹⁸Una larga demanda ciudadana ha sido la autonomía del organismo encargado de las estadísticas oficiales. Sin embargo, las modificaciones que se le han hecho a esta institución han caído en simulación, pues sigue siendo un apéndice del Poder Ejecutivo, quien designa a los miembros de la Junta de Gobierno, a quien lo dirige y puede remover a los integrantes de la Junta de Gobierno. Es cierto que el Congreso debe aprobar esas designaciones; pero en los hechos hay más simulación que autonomía de acuerdo con los análisis que hace un especialista en el estudio de organismos autónomos. Cfr. John Ackerman, "La captura del INECI", *La Jornada*, 11 de agosto de 2008.

²¹⁹Los poderes fácticos consiguieron que las modificaciones a la legislación en materia de radio y televisión quedaran postergadas. Después de un breve momento en que la mayoría de los legisladores mostraron cierta independencia, de nueva cuenta han quedado supeditados a la voluntad de esos poderes. Se podrían consultar los escritos de Javier Corral ("Reformas postergadas", *El Universal*, 16 de diciembre de 2008) y de Miguel Ángel Granados Ghalpa ("Batallas del duopolio", *Reforma*, 15 de diciembre de 2008).

crisis.²²⁰ No obstante, todas las crisis propician momentos de bifurcación. Si bien lo más probable es que se profundice la degradación institucional (desde el punto de vista de la democratización), hay resquicios para que de nueva cuenta la potencialidad cívica que no ha abandonado la lucha democrática pueda, primero, detener la dinámica degradante, después, revertirla. Aunque varios grupos ya no ven la posibilidad de recomponer las actuales instituciones de segunda generación, a las que ven tan podridas que plantean inventar una nueva institucionalidad que aliente la democracia desde abajo.²²¹ Por lo pronto, el panorama es muy sombrío porque las instituciones democráticas se encuentran boicoteadas desde dentro por la clase política. Sería necesaria una renovación de una fuerza desde abajo de la sociedad para impulsar la reestructuración de las instituciones en su sentido original o la innovación institucional. Pero el desánimo con las formas democráticas es enorme. En el pasado, la ciudadanización y autonomía de los organismos que democratizaran se percibió como una palanca para una democracia sólida. Cuando eso se ha pervertido, las opciones tendrían que estar en el lado de la imaginación y creación de organismos de nuevo tipo que permitan la convivencia cívica. Hasta ahora lo que se percibe es la búsqueda en varios rincones de la sociedad de otras formas de democracia en la vida cotidiana.

²²⁰Una muestra de la crisis de las instituciones de segunda generación es la destrucción de la confianza que habían podido tener entre los ciudadanos (Mauricio Merino, "La destrucción de la confianza", *El Universal*, 5 de noviembre de 2008).

²²¹Esto concordaría con posiciones como la expresada por Eduardo Galcano en una entrevista al señalar que la democracia se desprestigiaba cuando invitaba a elegir entre "lo mismo y lo mismo" (entrevista de Jorge Majfud aparecida en www.insumisos.com, el 15 de diciembre de 2008). Por su parte, en otra entrevista Eric Hobsbawm, al criticar el deterioro de la democracia en la actualidad se quejó de que enfrentáramos los problemas del siglo XXI con los mismos mecanismos ("Democracy and the people", *Daily Times*, 24 de noviembre de 2008).

2006: elecciones y conflicto

Una de las mejores fórmulas para entender qué sucedió durante los comicios de 2006 es retomar el conflicto. Las elecciones presidenciales del 2006 lastimaron los acuerdos básicos de respeto a la voluntad popular, al voto y a las condiciones de equidad, que fueron piezas estratégicas del pacto político que se construyó 10 años antes, con la reforma de 1996. Para poner a prueba el supuesto general se desarrollan tres problemáticas: la inclusión-exclusión, la polarización de la campaña entre izquierda y derecha y el eje de la legalidad-legitimidad, con el que se procesaron estos comicios.

A medida que pasa el tiempo y analizando el proceso electoral mexicano de 2006, se puede entender cómo la lucha vulneró los acuerdos básicos con los que se hizo la transición a la democracia. Observar este laboratorio puede tener varios puntos de interés: analizar qué es lo que sucedió con una transición a la democracia que prometía ser exitosa y que poco a poco se paralizó hasta regresar al conflicto político de años anteriores. Por otra parte, también se puede entender cuáles fueron los puntos débiles, las reglas que hicieron posible un proceso electoral polarizado y qué tipo de cambios se necesitaba hacer a la reforma electoral que siguió a este proceso.

Para establecer un observatorio sobre el proceso electoral partimos de una hipótesis: las elecciones presidenciales de 2006 rompieron los acuerdos básicos de respeto a la voluntad popular, al voto y a las condiciones de equidad, que fueron piezas estratégicas del pacto político que se construyó diez años antes, con la reforma de 1996.

Para desarrollar este ejercicio vamos a establecer tres ejes de trabajo: el primero tiene que ver con las condiciones en las que se llegó a la disputa por el poder y tiene que ver con el eje inclusión-exclusión. Se trata de analizar las condiciones en las que se llega a la elección, sobre todo

con el antecedente que dejó el desafuero del jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, durante el año de 2005, así como la intervención del presidente de la República, Vicente Fox, antes, durante y después del proceso electoral de 2006. Se trata de factores que desequilibraron las condiciones de equidad de la contienda.

Un segundo eje tiene que ver con la polarización que se generó con la campaña electoral, lo cual desembocó en un resultado completamente cerrado, en el que la diferencia en votos entre los dos punteros fue de medio punto porcentual dentro de un universo de casi 42 millones de sufragios. La intensa lucha electoral tuvo varias etapas que se analizan para determinar cuáles fueron las estrategias de los candidatos para conquistar el triunfo y obtener más votos.

Un tercer ámbito del trabajo tiene que ver con el eje de la legitimidad y la legalidad del proceso electoral, el cual desembocó en una crisis política que puso a prueba el marco institucional y develó la fragilidad de una democracia incipiente. La crisis poselectoral estableció disyuntivas entre el respeto o la fractura de la legalidad. Una crisis que dejó insatisfecha la necesidad de contar con un resultado que diera certidumbre, no sólo porque la legalidad fue violentada por diversos actores, con el agravante de haber quedado impunes, sino porque los resultados de la elección dejaron disminuida la capacidad para producir un gobierno sin cuestionamientos.

PRIMER EJE: INCLUSIÓN-EXCLUSIÓN

El prolongado trayecto para construir un sistema democrático en México se puede entender como una lucha por pasar de la exclusión que ejercía el autoritarismo sobre los ciudadanos, partidos y candidatos de la oposición, a una inclusión en la que fueran respetados los derechos a la participación, el derecho a un voto libre y condiciones de equidad en la competencia.

¿Cómo podemos hablar de democracia y de inclusión, cuando de pronto regresamos a fases que ya creíamos superadas en el largo tránsito mexicano?

Hay varias fechas importantes en la construcción de la democracia mexicana:

- 1977, por la reforma que impulsó una ampliación del sistema electoral, perfiló los dos tipos de representación en el Poder Legislativo

(mayoría relativa y representación proporcional) e hizo una inclusión de la izquierda mexicana, por los menos de una parte importante.

- 1988, porque fue una crisis que mostró la insuficiencia de un sistema político que no estaba diseñado para la alternancia y el pluralismo, realidad que ya habían mostrado varias regiones del país. Inauguró el sistema de tres grandes fuerzas político-partidistas.
- 1994, porque representó una nueva crisis que mostró la expresión de dos formas de violencia, la del asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio, y la de una inmensa deuda social que hizo visible el levantamiento armado del zapatismo en Chiapas.
- 1996, la reforma de la autonomía del Instituto Federal Electoral, principal organismo encargado de organizar las elecciones y el inicio de una vía electoral con equidad, pluralismo y transparencia.
- 2000, la primera alternancia presidencial en el país.
- 2003, el abstencionismo electoral y los signos de agotamiento de un modelo de financiamiento público y acceso a medios masivos, que se tradujo en un esquema de campañas muy costoso y completamente mediático.
- 2005, con la intención de alterar de nuevo las condiciones de la competencia mediante la exclusión de una de las opciones, a través de una treta judicial que desembocó en el desafuero del jefe de Gobierno de la capital del país. No podría ser más paradójico y contradictorio que el primer gobierno democrático pretendiera hacer este ajuste regresivo en una incipiente democracia.
- 2006, la sucesión presidencial sobre la que nos preguntamos: ¿tuvo las condiciones mínimas aceptables de legitimidad, es decir, inclusión, respeto al voto y condiciones de equidad o fue una elección regresiva?

Una de las lecciones que dejó el proceso electoral de 2006 es que la vigilancia sobre la democracia no se puede debilitar; en ningún momento se puede dar por sentado que ya existe democracia y que puede funcionar de manera automática. Esa es la perspectiva desde la que podemos hablar de democracia en México. No se puede descuidar la mirada porque las inercias y las regresiones están a la vuelta de la esquina, y no sólo con los que se podrían considerar los antagonistas de una lógica democrática, sino con los que se consideran demócratas. Ahora no estamos ante el blanco y negro en que se ubicaban los actores en los ochenta y los noventa —cuando

la pugna se daba entre autoritarismo y democracia— sino ante el conjunto de matices que nos llevan a ver que la democracia tardará en fortalecerse mucho más de lo que se calculó hace unos años.

El proceso del desafuero del año 2005 dejó al país frente a un gran problema. Cuando se inició nuestra incipiente democracia, resultaba difícil imaginar que en pocos años llegaría a estar amenazada por un pretexto como el supuesto desacato de un gobernante ante la orden de un juez, nada más y nada menos que por haber abierto una calle. Casi parece como la anécdota que sirvió para que Milan Kundera escribiera su novela *La broma*, en la que el humor pone en cuestión todo el edificio del totalitarismo socialista. Aquí en México se hubiera podido escribir una novela, *La calle del Encino*, para ver cómo se pusieron en entredicho las instituciones y se descolocaron el gobierno federal, el Congreso de la Unión, el Poder Judicial y los partidos políticos, el PAN y el PRI.

El caso se revistió de un discurso de legalidad y estado de derecho, que no pudo ser más desafortunado, porque desde el inicio se supo que se trataba de una maniobra política para sacar de la competencia por la Presidencia de 2006 a uno de los principales actores. Se usó todo el poder del Estado, la Procuraduría General de la República, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Presidencia de la República, la Secretaría de Gobernación, la Cámara de Diputados, el PAN y el PRI, para alterar las condiciones de la competencia y dejar fuera a uno de los competidores.

Se acusó de desacato judicial al jefe de Gobierno del Distrito Federal, porque supuestamente no obedeció a un juez que mandó detener una obra para abrirle paso a un hospital. Cuando el caso llegó al Congreso para efectuar el desafuero, el expediente ya estaba resuelto, la calle se había hecho por otra ruta, los dueños ya habían recuperado su terreno íntegramente y ya no existía la supuesta falta. Un delito, que por cierto, no estaba tipificado en ningún Código Penal. El gobierno panista, que prometió el cambio y la democracia, daba un paso en falso y se colocaba como un gobierno excluyente que quería modificar las condiciones de la elección de 2006. Por más apelaciones a la legalidad, la mayoría de la población consideró que se trataba de un caso político, de un asalto contra una sucesión presidencial legítima.²²²

²²²Desde agosto de 2004 las mediciones de opinión sobre el desafuero mostraban a una mayoría en contra: a nivel nacional había 40 por ciento en contra y lo consideraba injusto, y en el Distrito Federal el porcentaje se elevaba a 65 por ciento, según la medición de Parametría. Conforme se acercó el desafuero se construyó una clara mayoría en contra, datos del Instituto de Mercadotecnia y Opinión registraron 58 por ciento en contra del desafuero en abril de 2005.

El resultado político que dejó el desafuero tuvo un alto costo para el presidente Fox, quien tuvo que dar marcha atrás y López Obrador quedó como un personaje mucho más popular y creíble que sus perseguidores. La construcción ideológica dejó a López Obrador como blanco de un sistema político que fue incapaz de mostrar que el caso obedecía a una lógica jurídica. La élite política quedó dominada por los duros, que para ese momento habían decidido frenar nuestra incipiente democracia, porque no estaban dispuestos a dejar que la competencia quedara en manos de los ciudadanos mediante el voto.²²³

Dos años después del desafuero, en febrero de 2007, uno de los responsables de este episodio, Vicente Fox, un personaje que después de dejar la Presidencia de México quiso seguir la ruta de los ex presidentes estadounidenses que se dedican a dar conferencias por el mundo, declaró de manera poco prudente, pero muy nítida: con el desafuero (de López Obrador) “tuve que retirarme. Perdí, pero 18 meses después, me desquité, cuando ganó mi candidato (Calderón)”.²²⁴

La intervención de Fox antes, durante y después de la campaña, fue un factor negativo que contribuyó a envenenar el clima político. Si el Tribunal Electoral consideró que Fox puso en riesgo la elección con su participación, con esta declaración se les podría preguntar otra vez a los magistrados que calificaron la elección y la validaron, su opinión sobre el “desquite” presidencial en contra de López Obrador. Este “desquite” ya lo había dicho Fox después de la elección, en una entrevista el 5 de noviembre de 2006 señaló: “Me tocó ganar dos veces, el 2 de julio del 2000 y el 2 de julio de 2006”. Tal vez eso se deba, entre otras cosas, a la campaña de medios, que entre el 15 de enero y el 15 de mayo de 2006, montó la Presidencia foxista cuyo gasto fue de 1,709 millones de pesos (alrededor de 118 millones de euros) y se materializó en 462,000 *spots* de radio y televisión (Camarena y Zepeda, 2007: 147). A ello se puede sumar el discurso diario que repitió Fox obsesivamente en contra de López Obrador: “no hay que cambiar de caballo, sólo de jinete”. En la metáfora Calderón sería el nuevo jinete, pero el caballo, el modelo económico y las políticas públicas, serían el caballo.

²²³El desafuero se llevó a cabo en la Cámara de Diputados con el voto unificado del PAN y del PRI; el movimiento duró 20 días, durante los cuales se llevó a cabo una nutrida resistencia que culminó en una de las marchas más voluminosas que se recuerde en el Distrito Federal; el Poder Judicial rechazó el expediente por estar mal integrado y la opinión pública internacional condenó el hecho. Entonces el presidente Fox decidió dar marcha atrás, despidió a su procurador general y detuvo las acciones del desafuero.

²²⁴*El Universal*, primera plana, 13 de febrero de 2007.

La duda que permanece es que el propio Tribunal Electoral señaló que las intervenciones que violentaron la legalidad, como la compra de espacios en radio y televisión por parte del Consejo Coordinador Empresarial, o la misma intervención del entonces presidente Fox, no podían ser evaluadas porque no se tenía el instrumento para hacerlo, sin embargo, estas intervenciones y violaciones a la legalidad fueron calificadas como hechos que no lograron afectar el resultado, es decir, el voto ciudadano. Sin embargo, como lo planteó el Comité Conciudadano en uno de sus comunicados: "El Tribunal no estableció regla, referente o parámetro alguno para decidir cuándo una violación o un principio constitucional tiene consecuencias en la validez de la elección y cuando no".²²⁵

SEGUNDO EJE: LA POLARIZACIÓN ENTRE LA IZQUIERDA Y LA DERECHA

La boleta electoral de 2006 quedó conformada por Felipe Calderón del Partido Acción Nacional (PAN), que ganó la elección interna de su partido. Roberto Madrazo del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que tuvo una elección interna simulada porque su competidor fuerte, Arturo Montiel, se retiró debido a problemas de corrupción. Andrés Manuel López Obrador (AMLO) del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que no tuvo competencia interna porque Cuauhtémoc Cárdenas (que fue candidato a la Presidencia en 1988, 1994 y 2000) decidió no participar en la contienda debido a las mediciones electorales que lo situaban con menos de 10 por ciento de los votos dentro de su partido.

El PAN no hizo alianzas, en cambio el PRD se alió con el Partido del Trabajo y Convergencia, para formar la coalición Por el Bien de Todos. El PRI hizo alianza con el Partido Verde Ecologista de México, y formó la Alianza por México. Hubo otros dos candidatos de los nuevos partidos, Patricia Mercado por el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, y Partido Nueva Alianza, que postuló a Roberto Campa.

El 19 de enero de 2006 empezó formalmente la lucha por los votos. Los candidatos y sus discursos sonaron a viejo, los primeros actos fueron un monótono conjunto de promesas que ya se habían escuchado muchas veces antes.

Tal vez uno de los pocos resortes de interés de esta campaña fue la incertidumbre de su resultado. Las encuestas del inicio marcaron la

²²⁵Comunicado del Comité Conciudadano del 12 de septiembre del 2006.

fotografía inicial. Se marcan las tendencias que había: Consulta Mitofsky estableció una serie para medir la preferencia efectiva del voto. Los números iniciales fueron: 31 por ciento para Calderón, que subió ligeramente respecto a noviembre que tuvo 28.8 por ciento; Madrazo bajó a 29.2 por ciento, en noviembre tenía 30.4 por ciento; y López Obrador subió hasta 38.7 por ciento, porque en noviembre estaba en 34.8 por ciento. La encuesta del diario *Reforma* reposicionó a AMLO porque en noviembre tenía 29 por ciento y en enero arrancó con 34 por ciento, Calderón bajó dos puntos de 28 a 26 por ciento y Madrazo subió un punto de 21 a 22 por ciento.²²⁶

La alianza entre PRD, PT y Convergencia, "Por el Bien de Todos", quizá le ayudó a consolidar la tendencia ganadora, en cambio al PRI su alianza con el Partido Verde no le sumó puntos; al PAN, quizá le afectó no haber hecho ninguna alianza que le sumara apoyos. Los datos de las encuestas de enero marcan también la misma jerarquía de noviembre: primero AMLO, Calderón en segundo lugar y el PRI en el tercer sitio, muy cercano al segundo sitio.²²⁷

El espectáculo de las campañas tuvo desde el principio un contraste permanente entre la percepción negativa que tienen los ciudadanos de la política y de los partidos y una especie de curiosidad por saber quién sería el próximo presidente de la República. Si las elecciones del 2 de julio hubieran sido sólo para renovar el Congreso, una posibilidad es que se hubiera repetido lo que sucedió en 2003 con las elecciones intermedias: otros comicios caros y abstencionistas. La elección presidencial genera una expectativa diferente, no sólo porque la personalización de la política ubica a candidatos muy visibles y con amplias connotaciones, sino también porque la Presidencia de la República juega en el imaginario como el poder más visible. Además, el mismo factor de una alta competitividad que anunciaban todas las encuestas era propicio para mantener cierto interés.

De enero a junio el país presenció un espectáculo de publicidad, *spots* en radio y televisión, millones de pesos y la "guerra sucia", la mayor campaña de propaganda negativa que se haya dado en el país. Las reglas del modelo de campañas mediáticas llevan a un gasto excesivo, durante de-

²²⁶Consulta Mitofsky, "Así Van...", enero de 2006 y diario *Reforma*, 19 de enero de 2006.

²²⁷La campaña tuvo dos pistas, una en la que estaban los tres candidatos con posibilidad de ganar el 2 de julio y sus pequeños aliados, que ya garantizaron su registro para pasar el 2006, y otra en la que van los partidos nuevos, que necesitan de un mínimo de 2 por ciento de la votación para conservar su registro.

masiado tiempo y con resultados poco eficientes para informarse, tomar decisiones y generar debates públicos de calidad. El espectáculo de las campañas fue un ejercicio de retórica y dispendio en donde la política y los votos serían una simple mercancía envuelta en mercadotecnia.

La primera fase de la campaña, que cubre los primeros dos meses, el panorama para los principales candidatos se presentó de la siguiente forma: para el PRI y Madrazo, la ubicación de un tercer lugar que no logró remontar, con una imagen muy negativa de su candidato, así lo calificaban todas las encuestas. El PRI, que había sido exitoso en recuperar y mantener posiciones durante todas las elecciones locales del sexenio 2000-2006, estaba atorado en una preferencia distante de los punteros de la contienda, lo cual le complicaba las perspectivas de un posible triunfo. A pesar de que no se le daba por descontado, porque faltaban varios meses, tampoco se observaba que Madrazo pudiera repuntar, como de hecho no lo hizo durante toda la contienda. Una hipótesis es que algo había cambiado entre la sociedad y el partido que gobernó siete décadas, estaba en un declive pronunciado e imparable, a pesar de que sus estrategias confiaban en su gran aparato electoral.

En el lado panista, el triunfo de la candidatura interna le había servido a Calderón para posicionarse al inicio de la campaña. Sin embargo, al cabo de una cuantas semanas la campaña panista entró en crisis, el candidato no levantaba la intención del voto e incluso había empezado a retroceder. Sus lemas no entusiasmaban y prácticamente se había detenido su impulso inicial. Algunas apariciones en entrevistas televisivas mostraron a un candidato panista poco abierto en temas polémicos; la visión panista de una derecha poco laica no era una buena noticia para un candidato que pretendía gobernar al país y no sólo a los panistas.

En el lado del PRD, López Obrador transitó esos dos meses subido en una inercia ganadora, sin hacer inversiones importantes en los medios, se mantuvo como el puntero de la contienda, y esa tendencia se confirmó con un proceso electoral en el Estado de México, el territorio más importante del país, el más poblado y rico, en donde los primeros días de marzo el PRD logró triunfos electorales importantes en varios de los municipios más poblados del país. Lo cual se leyó como parte de la inercia positiva del candidato a la Presidencia. Prácticamente hasta finales de marzo de 2006, AMLO dominó el primer lugar en las preferencias del voto, de acuerdo con la medición de las encuestas.

Consulta Mitofsky muestra las tendencias de marzo y los números eran: Calderón con 31 por ciento, AMLO con 38 por ciento y Madrazo con

29 por ciento.²²⁸ Sin embargo, a finales de marzo se inicia una nueva etapa de la campaña electoral que cubre abril y mayo. En esta fase intermedia de la campaña hay varios ingredientes importantes que mueven las intenciones del voto. En primer lugar viene un cambio de la estrategia panista, se inicia lo que se conoció como "guerra sucia", la propaganda de spots por medio de radio y televisión en contra del candidato perredista. Se exhibe a AMLO como un personaje "intolerante" con el presidente Fox y al mismo tiempo, muy cercano al polémico presidente de Venezuela, Hugo Chávez. El tema de "López Obrador es un peligro para México", fue muy efectivo. En el mismo tenor el PRI también rediseña su campaña contra AMLO. Se establece así la estrategia de "pegarle al puntero". El otro componente es la reacción del perredista. En esta parte se cometen errores importantes, entre los que destacan el no haber contraatacado rápidamente y por el contrario, haberse ubicado como el radical y el peligroso. En ese momento AMLO empezó a bajar en las preferencias electorales por primera vez desde el desafuero de 2005.

Con esta tendencia que se empezó a consolidar durante las primeras semanas de abril de 2006, AMLO comete un error estratégico. Los candidatos pactaron realizar dos debates públicos. El primero el 25 de abril y el segundo el 6 de junio. El candidato de la coalición Por el Bien de Todos decide no asistir al primer debate, supuestamente porque se encontraba muy arriba en las preferencias del voto. Sin embargo, unos días antes del debate ya había encuestas que señalaban un descenso de AMLO y la subida de Calderón. En el primer debate Calderón se pudo colocar como ganador, junto con la candidata del nuevo partido Alternativa, porque ambos tuvieron un buen desempeño ese primer encuentro que duró 90 minutos.

La "guerra sucia" y la ausencia en el primer debate no fueron suficientes para modificar la estrategia. A fines de abril, después del debate, Consulta Mitofsky marcó los siguientes números en la intención del voto: Calderón subía a 35 por ciento, AMLO bajaba a 34 por ciento y Madrazo también bajaba a 27 por ciento; Patricia Mercado empezó a figurar con 4 por ciento en las intenciones del voto, no así Campa que no dejó el 1 por ciento.²²⁹

Con este giro podemos recordar el libro que escribió Adolfo Aguilar Zinser después de la experiencia de haber participado en la campaña a la Presidencia de Cuauhtémoc Cárdenas en 1994. Este libro, *¡Vamos a ganar!*, es un análisis crítico de las razones de la derrota cardenista, y muestra similitudes con la situación de 2006 (Aguilar Zinser, 1995).

²²⁸Consulta Mitofsky, "Así Van...", marzo de 2006.

²²⁹*Ibidem*.

El escenario de 1994 era muy diferente al de 2006, las reglas de la competencia electoral habían cambiado de manera radical. En los años noventa el proyecto de la oposición era construir la transición a la democracia, en cambio, en 2006 la clave era lograr la consolidación democrática y hacer los ajustes necesarios para acotar la gran desigualdad social. En 1994 el objetivo era desmontar el régimen autoritario, en 2006 era darle el espesor institucional para sintonizar la alternancia en el poder con una lógica democrática. Sin embargo, algo permaneció como una herencia que pasó de Cárdenas a López Obrador, una especie de obstinación, de terquedad que confundía los valores y principios con las estrategias y las tácticas de una campaña.

En 1994 y 2006 también había una posición estratégica de la oposición diferente: Cárdenas tenía mucho menos posibilidades de triunfo que las que llegó a tener López Obrador. En el libro de Aguilar Zinser señala:

No obtuvimos los votos que necesitábamos, pero no los obtuvimos porque sea imposible lograrlos, sino porque lo que debimos hacer para obtenerlos no lo hicimos o lo hicimos mal y parcialmente [...] nuestra equivocación fueron los métodos, la estrategia que seguimos para ganar (Aguilar Zinser, 1995: 172).

Ante la baja en las preferencias electorales, AMLO decidió profundizar la misma estrategia y se volvió a equivocar: en lugar de girar y asistir al debate, perdió por ausencia; en vez de asumir la baja en las encuestas, inició un litigio con las encuestas y de manera central, con las que lo ubicaban por debajo de Calderón.²³⁰

En otra parte del libro, Aguilar Zinser señala lo siguiente:

Para Cuauhtémoc todas las definiciones de campaña eran posiciones de principio, planteamientos programáticos de fondo y no posicionamientos tácticos para ubicarse frente al electorado.

Cuando los contrincantes de AMLO lo bajaron en las preferencias, él siguió en el mismo tono, decidió seguir con la misma definición de campaña. Incluso sus *spots* de televisión habían dejado de funcionar, porque reproducían la imagen de un jefe de Gobierno con política social y no la de un candidato a la Presidencia que quería gobernar para todo el país.

²³⁰Prácticamente todas las encuestas registradas en la página de la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y Opinión Pública (AMAI), www.opinamexico.org, con diferencias y matices, marcaron una baja de López Obrador entre finales de marzo y abril de ese año.

Aguilar Zinser escribió que en la lucha de Cárdenas había un sentido trágico, una “visión un tanto apocalíptica de la redención social”. Cualquiera parecido con AMLO puede ser por herencia o por identidad, pero la repetición era muy similar:

Los tres jinetes del Apocalipsis cardenista son: uno, su arquetipo de justicia; otro, la voz del pueblo, una voz que pronuncia el mandato ineludible de la historia; y tres, el cartabón de su moral pública (Aguilar Zinser, 1995: 438).

Hacia finales de mayo los vientos empezaron a moverse de nuevo; AMLO rediseñó su campaña y entró a la “guerra sucia”, mostró a Calderón como responsable de caso del Fobaproa.²³¹ Para ese momento la polarización en el país era el clima dominante de la campaña. Y cuando llegó el segundo debate, el 6 de junio de 2006, las preferencias ya se habían empatado. Así empezó a correr la tercera y última fase de la larga campaña electoral.

A pesar de que había muchas expectativas sobre ese encuentro, el único en donde estuvieron todos los candidatos, sucedió lo que era previsible: se prolongó la polarización y el empate entre Calderón y López Obrador. Era muy difícil romper el empate, se necesitaba que alguno de los punteros resbalara e hiciera un ridículo notorio, pero con un formato tan protector, esa posibilidad estaba prácticamente descartada.

Sin embargo, AMLO logró poner en aprietos a Calderón y poco antes de terminar el debate dejó caer un proyectil –el expediente “Hildebrando”– en que se acusó a un cuñado de Calderón, Diego Hildebrando Zavala, de corrupción, de no haber pagado los impuestos que le correspondían y además, de haber tenido múltiples contratos con el gobierno, incluso durante el periodo en el que Calderón había sido secretario de Energía. Ese posdebate generó un nuevo pleito por el expediente “Hildebrando”. La maquinaria de la guerra sucia se tragó el debate, uno de los pocos momentos en donde se pudo ver la confrontación de propuestas quedó en el olvido, porque el posdebate se centró en el caso del cuñado de Felipe Calderón. La estrategia política de respuesta trató de devolver los golpes de la guerra sucia que el panismo le dio a López Obrador. ¿El que pega al último, pega más duro?

²³¹El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) fue el arreglo que tuvo la crisis económica de 1995 consistió en hacer un programa de rescate de los bancos que habían quebrado, para lo cual el gobierno decidió hacerse cargo de la deuda. López Obrador señalaba que se había tratado de un fraude que hizo pública una deuda privada. Los panistas acordaron con el PRI aprobar la política. En esa negociación Calderón era dirigente nacional del PAN.

Uno de los pocos méritos del debate es que dejó establecida la clave de la elección de 2006: una disputa entre dos proyectos de país, que pueden ser caracterizados desde diferentes ejes discursivos, izquierda *versus* derecha, eficiencia *versus* distribución, pasado *versus* futuro, privilegios *versus* derechos, liberalismo *versus* nacionalismo. La polarización en la que se encontraba el país no sólo se debía a las estrategias de guerra sucia, sino también a vinculaciones más profundas, a políticas públicas diferentes, a jerarquías de gobierno distintas. Por sus discursos y plataformas de campaña se podría plantear como una oposición entre un proyecto competitivo (Calderón) *versus* un proyecto distributivo (López Obrador).

Cuando alguien plantea los mínimos que necesitaba México para los siguientes años, por ejemplo estabilidad y una mejor distribución del ingreso, ninguno de los dos candidatos punteros ofrecía las dos partes, porque los acentos de cada uno los candidatos atendían sólo una parte de esa pareja. De la misma manera sucedía con la pareja entre tener un país con menor desigualdad y una mejor construcción institucional, ninguno garantiza ambos requerimientos. AMLO no garantizaba una modernidad política y Calderón no le decía nada al México pobre y marginado.

¿Se trataba de dos proyectos de país o simplemente de dos estilos, dos acentos, que concluirían a una jerarquía de políticas públicas distinta? Sin duda, eran dos proyectos políticos. La campaña llegaba a su fin y en el escenario permanecían dos incertidumbres: la que representaba AMLO de un regreso al pasado, como decía su adversario; y la de Calderón, que con su excesivo conservadurismo podía agravar el clima social con una política de mano dura para un país agraviado por la gran desigualdad social. Ninguno de los dos punteros le garantizaba a la otra parte una inclusión satisfactoria.

Mientras AMLO proponía recuperar el Estado de bienestar, Calderón quería hacer más competitivo al país. En el PRD había una crítica a los últimos gobiernos, que calificaba como neoliberales y responsables de la situación de pobreza y desigualdad del país, en este sentido el discurso de AMLO estaba en sintonía con los planteamientos que se hacen desde los movimientos altermundistas, "otro mundo es posible", "otro México es posible". En cambio, para Calderón, se trata de insertarse de una mejor manera en la globalización y volverse altamente competitivo para enfrentar a países que le han ganado mercado a México en los últimos años. La preocupación panista estaba en fortalecer el Estado de derecho, la transparencia y el desarrollo humano, como lo plantea Naciones Unidas. Era un enfoque centrado en la generación de oportunidades para que las

personas tengan instrumentos y se puedan insertar en una economía de mercado, la famosa "igualdad de oportunidades" que se traduce en educación, salud y alimentación, los parámetros y la lógica de programas sociales como Oportunidades.

En suma, los dos proyectos que se presentaron para elegir en el 2006 compartían rasgos y preocupaciones que tienen la izquierda y la derecha en otros países, en la izquierda hay una sensibilidad marcada por los temas de la desigualdad y combate a la pobreza, un Estado solidario que pueda intervenir en mayor medida para generar equilibrios sociales y hacerse cargo de los grupos más vulnerables. Por el lado de la derecha, las preocupaciones se dan hacia el desarrollo individual, la profundización de la economía de mercado en términos de eficiencia y productividad, por ello se planteaba un Estado más eficiente que acompañara estos objetivos. La elección de 2006 era en el fondo, como ya hemos señalado, se dio entre un proyecto de competitividad frente a otro de mayor distribución. Esa fue la disyuntiva de 2006 en la sucesión presidencial.

La encuesta del diario *El Universal* mostró la fotografía de los días finales de la campaña: 37 por ciento para Calderón, 34 por ciento para AMLO, 22 por ciento para Madrazo y 6 por ciento para Mercado; la diferencia entre los punteros está dentro del margen de error, un empate.²³² Unos días después Mitofsky sacó sus datos que presentaban a Calderón con un descenso de 35 a 32 por ciento, y AMLO con una recuperación de 34 a 35 por ciento.²³⁴

El fin de la campaña estuvo rodeado de incertidumbre sobre quién iba a ganar. Parecía que se acercaba el final de tres años de una intensa lucha por el poder. El país llegó exhausto a las elecciones del 2 de julio. De 12 encuestas, siete le daban una ventaja a AMLO con un porcentaje que estaba entre 33 y 36 por ciento (Parametría, Indermerc, Milenio-Demotecnia, CEO-UdeG., Mitofsky, *Reforma*, *El Universal*); y cuatro le daban ventaja a Calderón con números que van de 34 a 39 por ciento (Arcop, Zogby, Marketing y Gea-Isa) y mantuvo el empate en 34 por ciento (BOC). En lo que sí coincidían las 12 encuestas era en el tercer lugar para Madrazo, con un rango de 23 a 30 por ciento, como se puede observar en el siguiente cuadro. Llama la atención que las encuestas más conocidas, las que se hicieron desde un medio de comunicación, un diario o una estación de televisión, coincidieron en sus resultados sobre la ventaja de AMLO; en

²³²*El Universal*, 12 de junio de 2006.

²³⁴Consulta Mitofsky, "Así Van...", junio de 2006.

cambio, las encuestas más de tipo privado, ya fuera por ser contratadas por algún candidato o partido, le dieron la ventaja a Calderón.

Encuestas finales y resultados de la elección presidencial 2006

Encuestadora	FCH %	RMP %	AMLO %	Ganador
GEA-ISA	38	23	36	FCH
Arcop	37	25	34	FCH
Marketing	37	26	34	FCH
Zogby	35	28	31	FCH
BGC	34	26	34	Empate
Reforma	34	25	36	AMLO
El Universal	34	26	36	AMLO
CEO	33	25	36	AMLO
Mitofsky	33	27	36	AMLO
Parametria	33	27	37	AMLO
Demotecnia	31	30	35	AMLO
Indemerc	32	28	33	AMLO
Resultado	35.89	22.26	35.31	FCH

Fuente: GEA-ISA, del documento "Escenarios políticos, 2004-2006: gobernabilidad y sucesión".

Antes de la elección se podían desear dos cosas para el 2 de julio: una amplia votación para obtener un triunfo legítimo; y para el 3 de julio, valor cívico para que el perdedor reconociera su derrota, ninguna de las dos cosas ocurrió.

TERCER EJE: LEGITIMIDAD-LEGALIDAD

El 2 de julio transcurrió de acuerdo con el libreto, la incertidumbre cubrió la elección. Los conteos rápidos marcaron las tendencias de un empate, y de la misma manera sucedió con las encuestas de salida. El ejercicio que había preparado el IFE estableció un resultado extremadamente cerrado por un acuerdo político que fue un grave error estratégico. El Consejo General del IFE había acordado que si el escenario era de una diferencia menor a un punto porcentual, entonces no se daría a conocer el resultado. Así, llegó la hora, 11 de la noche, y el IFE cumplió su acuerdo, pero el país se quedó en vilo sin un ganador. Lo único que hubo de información fue el Programa de Resultados Electorales Prelimi-

nares (PREP), que a partir de las 20 horas empezó a dar datos vía Internet, de los resultados como iban llegando esa noche que se convirtió en una prolongada espera.

El escenario más complicado se hizo realidad y la inercia de los partidos políticos obedeció a tácticas de posicionamiento coyuntural. El PRI se quedó extraviado en el pasado y salió a pedir que no se publicitara el conteo rápido, sino que se fuera a un conteo voto por voto. El PAN y el PRD, AMLO y Calderón, ante la falta de información a esas horas, se declararon ganadores. Contra las peticiones del IFE, los partidos no pudieron aguantarse.

El 2 de julio de 2006 resultó un día histórico. Sin embargo, toda la organización y la tecnología no fueron suficientes para salir del escenario más complicado que se hizo realidad. Después de una larga campaña y un escenario de alta competencia, con pronóstico reservado sobre el ganador, al final del día el país se fue a dormir sin una conclusión. La única certidumbre era esperar al cómputo de los 300 distritos que se inició tres días después, el miércoles 5 de julio de 2006.

La elección entró ese mismo día en la ruta de un largo proceso judicial. Con ese resultado, el segundo lugar impugnó el resultado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Con ello se entraba a un proceso que terminaría con la calificación judicial, que implicaba esperar dos meses más. La falta de resultados era desconcertante, incluso en elecciones del viejo régimen, la misma noche se sabía quién era el ganador. El recuerdo del año 2000 quedaba como un alto contraste muy lejano para ese momento.

El país votó de manera dividida, el PAN ganó 16 estados (Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Yucatán) y el PRD 15 estados (Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas) y el Distrito Federal. Hubo una nueva distribución geográfica de los votos que sustituyó lo que se había dado hasta el 2003. Los formatos de partido se mueven de dos sistemas de bipartidismo, entre PRI y PRD y entre PRI y PAN, con una franja de multipartidismo y un nuevo bipartidismo entre PRD y PAN, cuya distribución territorial apuntó a un norte y occidente panista, y el centro y sur perredista. El PRI pasa a ocupar un distante tercer lugar porque su candidato a la Presidencia no ganó en ningún estado del país.

Votación nacional de la elección para presidente, 2006

Partido o coalición	Cómpulos distritales	Porcentaje
PAN	15'000,284	35.89
APM (PRI + PVEM)	9'031,441	22.26
PBT (PRD+PT+CD)	14'756,350	35.31
Nueva Alianza (Panal)	401,804	0.96
Alternativa	1'128,850	2.70
No registrados	297,989	0.71
Nulos	904,604	2.16
Total	41'791,322	99.99

Fuente: Informe final del Comité Técnico Asesor del PRTP 2006.

En el cuadro anterior se puede observar que las diferencias entre el Calderón (PAN) y AMLO de la coalición Por el Bien de Todos (PBT) fue de sólo 243,934 votos según los cómputos distritales, es decir, 0.58 por ciento de diferencia.

Como en otras elecciones, volvió a darse el voto cruzado. Entre los tres grandes partidos había diferencias, la más notoria fue la del mismo PRI, en la que sus diputados y senadores quedaron seis puntos arriba de su candidato presidencial, lo cual implicó que se ejerció la segunda opción del voto de los priistas entre PRD y PAN. La diferencia entre AMLO y los candidatos a legisladores de su partido fue inversamente proporcional a la del PRI, el candidato a la Presidencia del PRD quedó seis puntos arriba del voto que obtuvieron los legisladores; en el PAN también hubo una diferencia, pero menor porque su candidato presidencial estuvo sólo tres puntos arriba de los candidatos a diputados y senadores. En los partidos nuevos también hubo un voto diferenciado, por ejemplo el caso más extremo fue el de Nueva Alianza (Panal), el partido del poderoso sindicato de maestros, cuya líder Elba Esther Gordillo rompió con el PRI y con Madrazo. El Panal tuvo más de tres puntos porcentuales de diferencia en favor de sus candidatos al Congreso, respecto de su candidato a la Presidencia; lo cual implica que hubo un millón y medio de votos que fueron para los disputados, pero no para Roberto Campa, sino para Calderón y también para AMLO. En cambio en Alternativa el efecto fue inverso porque Patricia Mercado logró más de un millón de votos, pero sus candidatos al Congreso obtuvieron entre 250,000 y 300,000 votos menos, los cuales seguramente fueron a dar a otro partido.

Los votos para el Congreso mostraron que el país seguiría con un gobierno dividido, las Cámaras tendrían tres fracciones, pero ahora el PAN quedó como la primera fuerza en las dos Cámaras. Los diputados del PAN fueron 206, 41.2 por ciento; seguido del PRD que tuvo 127, 25.2 por ciento y con el PRI en tercer puesto con 106, 21 por ciento. En el Senado también el PAN fue la primera fuerza con 52 integrantes, seguido del PRI con 31 y el PRD en tercer sitio con 26. Con estos números habría múltiples coaliciones y alianzas legislativas.

La participación electoral fue de 58 por ciento, con los altibajos que muestran los índices por estado, en donde los más altos fueron Tabasco y el Distrito Federal con más de 68 por ciento, y en la parte más baja de participación quedaron Guerrero y Baja California con un 47 por ciento. Si comparamos con el 2000, la participación bajó seis puntos, pero si se compara con el 2003, hubo una recuperación importante porque en esos comicios intermedios sólo se llegó a 40 por ciento de asistencia a las urnas.

El cómputo final que realizó el Tribunal Electoral dejó el resultado con los siguientes números: la diferencia entre los dos punteros se redujo a sólo 233,831 votos, es decir, 10,103 votos menos de distancia que en el cómputo distrital. Pero lo importante es establecer qué pasó entre el 5 de julio, fecha del cómputo de los 300 distritos, y dos meses después, el 5 de septiembre de 2006, cuando el Tribunal Electoral calificó la elección y declaró la validez de los comicios.

Cómputo final de la elección para presidente de la República 2006

PAN	APM	CPBT	PNA	PASC	No registrados	Válidos	Nulos	Total
14'916,927	9'237,000	14'683,096	397,550	1'124,280	298,204	40'657,057	900,373	41'557,430

Fuente: TEPJF, Boletín de Prensa núm. 081/2006. www.trife.gob.mx

Ante un resultado controvertido –que sólo dejó medio punto de diferencia entre Calderón y AMLO– y con el grado de polarización que había dejado la campaña, se inició una grave crisis poselectoral. Se puede argumentar que existían canales institucionales y una vía legal para procesar el conflicto; sin embargo, se había instalado en el horizonte una severa confrontación que anunciaba ser más polarizante que la misma campaña electoral.

Las dudas y acusaciones de fraude por parte de la coalición perdedora habían empezado a dejar dudas sobre la limpieza del resultado electoral. No sólo se trataba de un problema de comunicación con el PREP que sembró la desconfianza por dejar de computar 11,184 casillas con inconsistencias, error grave frente a una elección cerrada.²³⁴ La impugnación también era una actualización de los agravios de la campaña, de la intervención del presidente Fox, de los *spots* que ilegalmente había presentado el Consejo Coordinador Empresarial en apoyo al candidato panista; de errores que se acumulaban para formar un cuadro conflictivo. Después de las elecciones quedó un país partido en dos. El conflicto poselectoral actualizó el fantasma del fraude y trajo a la memoria de millones de personas las elecciones de 1988.

Hay que revisar con cuidado las piezas de este complicado rompecabezas. Después de las elecciones intermedias de 2003 quedó establecido que era necesario modificar las reglas del juego electoral, que el modelo de campaña y financiamiento se había convertido en un costoso esquema de mercadotecnia y los resultados del gobierno de alternancia presentaban una enorme parálisis y un gran desencanto social. Seis de cada 10 ciudadanos se habían alejado de las urnas. El primer ingrediente de este rompecabezas surgió de una alianza facciosa en la Cámara de Diputados entre el PRI y el PAN en octubre de 2003 que, con un gran pragmatismo, decidieron conformar a un árbitro, la renovación de los consejeros electorales del IFE, sin el consenso de una de las tres fuerzas políticas más importantes, el PRD, que también se mostró incapaz de hacer una negociación. Por esa razón AMLO podía descalificar al IFE, o por lo menos a ese Consejo.

Todavía lejano el proceso electoral, se cocinó el segundo ingrediente: el clima de polarización en dos estrategias, los videoescándalos en el año 2004, que mostraron a personajes muy cercanos a AMLO y al gobierno de la capital del país que gobernaba en ese momento el candidato perredista, llenándose las bolsas de dinero.²³⁵ Luego vino el desafuero de 2005, al que

²³⁴El IFE señala que todos los partidos sabían que había un archivo especial para la captura de las actas con inconsistencias, lo cual es cierto; sin embargo, no quedó claro si estos votos estaba en el cómputo del PREP, y además acceder a ese archivo tenía cierta complicación porque se necesitaba un cierto conocimiento técnico.

²³⁵Los videoescándalos de 2004 marcan el inicio de la pelea por la sucesión presidencial y tuvieron al menos dos ángulos: por una parte formaron parte de una estrategia que fue usada para debilitar a AMLO, y por otra, mostraron que el nivel de descomposición por la corrupción no respeta a ningún partido y forma parte de los intercambios políticos de un sistema que se

ya nos hemos referido en este trabajo. La polarización no surge sólo de los *spots* televisivos que se inician en marzo de 2006, sino que tenía una larga historia. Sin duda, la campaña conformó el tercer ingrediente, un proceso electoral accidentado, de alta confrontación y con signos identificables de falta de equidad en la contienda. Una intervención del Ejecutivo, tanto vía los *spots* como en una permanente construcción de un discurso de ataque a uno de los contrincantes, como si el presidente fuera otro candidato más en la contienda.

La pasividad del árbitro en la regulación de la campaña negativa fue un factor que también afectó la contienda y que fue corregido parcialmente por el Tribunal, con efectos retardados en el proceso.²³⁶ De la misma manera, también se lastimó a la elección por no haber detenido la embestida de actores comprometidos con una opción política, como fue la intervención televisiva del Consejo Coordinador Empresarial, que en una abierta violación a la ley transmitieron decenas de *spots* en la fase final de la campaña. Como se señala en el artículo 48-1 del Cofipe.²³⁷

La misma noche de los comicios el árbitro, el IFE, no estuvo a la altura, no detuvo la avalancha de los candidatos y a ellos les importó poco al árbitro, porque esa noche violentaron la legalidad y los dos candidatos punteros se declararon vencedores sin tener certeza en los números. El 3 de julio fue el día en que el PREP generó la duda por no establecer claramente que las inconsistencias estaban en otro archivo al cual se llegaba a través de un laberinto de seis pasos del programa de computación. El 4 de julio el fantasma del fraude fue una nube negra que empezó a generalizarse. De pronto la diferencia de 1.04 por ciento entre los punteros, Calderón y AMLO, se redujo a sólo 0.6 por ciento. Entre el 5 y el 6 de julio se hizo el cómputo de las actas en los 300 distritos de todo el país. El resultado final le dio una ventaja de 0.58 por ciento a Calderón con un 35.89 contra 35.31 por ciento para AMLO.

basa en los arreglos de tipo clientelar de votos por favores, transacciones que cruza toda la estructura política.

²³⁶La polémica por el artículo 38-p del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, Cofipe, que señala a los partidos: "Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación...", y la "guerra sucia".

²³⁷"Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales [...] 13. En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros".

Para ese momento, la credibilidad del árbitro estaba severamente cuestionada para una parte importante de la ciudadanía, sobre todo para los seguidores de AMLO. Se había cometido un error estratégico en un momento crítico. La desconfianza institucional en el IFE no pone en duda al millón de ciudadanos que organizaron la jornada electoral del 2 de julio, sino a la incapacidad política de los consejeros que no supieron reaccionar de manera eficiente frente a un escenario complicado.

El 6 de julio AMLO afirmó que no reconocería los resultados porque, según él había muchas irregularidades, por lo que impugnaría la elección en el Tribunal Electoral. Dos días después, en el Zócalo de la capital, AMLO declaró enfático frente a una multitud enardecida: "hubo fraude" y llamó a una movilización nacional pacífica. El líder regresaba a su origen de luchador social.

Los acontecimientos políticos se construyen sobre la base de percepciones y para una parte de los ciudadanos el "fraude" era una realidad. Para otra parte de la ciudadanía los votos ya se habían contado y tenían un ganador. El país entero esperaba la decisión final, la calificación de la elección presidencial por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), cuyo plazo máximo era el 6 de septiembre de 2006.

El movimiento perredista se movió entre dos estrategias, por un lado, la parte legal y los expedientes de la impugnación, y por la otra, la movilización social. Por eso los líderes del movimiento afirmaban que se respetaría la legalidad, siempre y cuando ésta no se quebrantara por presiones de intereses poderosos. Decir que se respeta la legalidad, pero establecer como requisito el conteo de "voto por voto y casilla por casilla" (consigna del movimiento perredista), como única vía de tener certidumbre, fue una forma política de condicionar la decisión legal al movimiento social. Pedir que Calderón no se declare ganador o presidente electo, pero a la menor oportunidad auto proclamarse como presidente ante las cámaras en una entrevista, como lo hizo AMLO, fue jugar con las expectativas de millones de ciudadanos. Afirmar en las asambleas informativas que se tenía la certeza absoluta del triunfo y, al mismo tiempo, desconocer todo el trabajo de los cientos de miles de ciudadanos que fueron funcionarios de casilla y luego contaron los votos a la vista de todos los partidos y sacaron otro resultado, era una apuesta riesgosa para la democracia.

El proceso electoral terminó con el dictamen del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 5 de septiembre de 2006, pero las

secuelas del conflicto siguieron presentes. El dictamen hizo posible una mirada a las entrañas de una elección y conocer las cañerías del sistema jurídico. La decisión del Tribunal fue importante, pero también desconcertante porque estuvo plagada de errores y de inconsistencias. Marcó el fin de un largo y agotador proceso electoral. La palabra del Tribunal es la última en la materia, y su discurso tiene un carácter preformativo: lo que dice se hace y se cumple. Validó la elección y declaró presidente electo a Felipe Calderón. Sin embargo, sus 309 páginas dejaron ver un débil razonamiento jurídico y un análisis de las pruebas parcial y sesgado.

La parte impugnadora decidió no aceptar el fallo jurisdiccional. El Tribunal se metió en un camino complicado que le impidió un razonamiento limpio y una coherencia lógica en el análisis. Reconoció los problemas, las ilegalidades, las violaciones, las intromisiones, la participación indebida, pero a la hora de la ponderación y el balance, relativizó cada una de las pruebas, con el argumento de que no existía forma de medir el efecto de esas acciones en el voto. La contradicción fue del siguiente tipo: el Tribunal no sabe cómo se afectó, porque, supuestamente no tiene el instrumento para medir los efectos, pero sí sabe que la afectación fue menor. Un ejemplo es el siguiente párrafo del dictamen:

esta Sala Superior no pasa por alto que las declaraciones analizadas del presidente de la República Vicente Fox Quesada, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican en esta determinación que, de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes examinados detenidamente, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes en el resultado final [...].²³⁸

Los magistrados analizan cada una de las intervenciones, pero con ayuda del pensamiento mágico, en unos casos despintan su importancia, en otros simplemente asumen que no hubo el mecanismo de causa-efecto y en unos más, asumen que no es posible medir los efectos. ¿Cómo sabe que se debilitó el efecto de la intervención foxista, si no tienen instrumento para medir sus efectos en el voto? ¿Qué hubieran tenido que hacer de más esos actores que violentaron la legalidad para que sus acciones no se hubieran "despintado"?

En algún momento del dictamen se hubiera esperado una valoración global de las impugnaciones, pero como se llevó a cabo el ejercicio de

²³⁸ Dictamen del TEPJF, 5 de septiembre de 2006, pp. 202-203.

analizar de manera separada cada argumento, en ningún momento se volvieron a juntar las piezas, salvo para una enumeración final, pero no para interpretar un el clima de polarización de la campaña. Quedó la sensación de que se puede hacer prácticamente cualquier violación en materia electoral, y no pasa nada.²³⁹

Si se pensaba que el enfoque principal de una futura reforma tenía que ver sólo con las reglas electorales y con el IFE, ahora sabemos que también se necesita reformar el sistema de medios de impugnación, porque tiene limitaciones tan severas que permite hacer este tipo de dictámenes. El fin de las elecciones abrió otra etapa. Es posible que con la polarización que había en el país ningún dictamen hubiera sido satisfactorio, pero éste generó tantas dudas, que rápidamente fue una pieza más del conflicto, en lugar de haber sido el punto final.²⁴⁰

La crisis poselectoral sacudió la incipiente democracia mexicana a tal grado que en encuestas de marzo de 2007, seis meses después del dictamen del Tribunal Electoral, sólo 54 por ciento consideraba legítima la elección del 2 de julio, para 34 por ciento había sido fraudulenta y 12 por ciento no supo qué responder.²⁴¹ Dos años después de los comicios presidenciales en México, a principios de julio de 2008, otra encuesta de Mitofsky aportó un dato interesante: a la pregunta sobre si el conflicto electoral de 2006 ya estaba superado, en 2007 39.4 por ciento dijo que aún no se resolvía, pero en 2008 el porcentaje de los que piensan que el conflicto no se había resuelto aumentó a 43.4 por ciento y no se trata sólo de ciudadanos perredistas, sino también de la ciudadanía independiente.

²³⁹El dictamen del Tribunal ha sido motivo de revisiones posteriores, como la que hizo José Antonio Crespo en su libro *2006: hablan las actas*, en el que establece la tesis de la incertidumbre del resultado porque los errores en las actas superan la diferencia entre el primero y el segundo lugar. Además, se indica que se hubieran podido abrir y revisar un número mucho mayor de casillas que las que determinó el Tribunal. La única respuesta a este trabajo de investigación la hizo el ex magistrado José de Jesús Orozco, quien señala que no se podían abrir más casillas que las que fueron impugnadas, porque no se permite en la ley hacerlo y el otro argumento es que los errores encontrados por el investigador no descalifican el trabajo del Tribunal.

²⁴⁰En agosto de 2008, integrantes del movimiento lopezobradorista presentaron una denuncia para que se solicitara que un senador priísta compareciera por una reciente declaración según la cual aceptaba que el PRI se había visto obligado a aceptar los resultados de la elección presidencial. El alegato de los perredistas era que el PRI había negociado el reconocimiento de Calderón. Cfr. *La Jornada*, 21 de agosto de 2008.

²⁴¹Encuesta en *Reforma*, 1 de marzo de 2007.

La reforma electoral, 2007-2008

EL NUEVO CICLO DE CONFLICTO Y REFORMA

Al término de las elecciones presidenciales de 2006 quedó establecido un consenso dentro de la clase política: el conflicto electoral generó la necesidad de volver a cambiar las reglas del juego electoral. Una vez más.

Conflictos y reformas electorales cumplen en México tres décadas, y el país ha cambiado de manera importante, no sólo por las reglas, sino por los bienes públicos que se han construido para llegar a una democracia electoral. La dinámica entre conflicto y reforma ha tenido tres grandes ciclos de reformas: inclusión, legitimidad y calidad.

El primer ciclo fue para empezar a abrir un sistema político completamente anquilosado y excluyente, se trató de las reformas de 1977, con las cuales se navegó una década hasta que estalló el conflicto del fraude electoral de 1988. La inclusión de un sistema de partido de Estado no propiciaba la pluralidad real y, sobre todo, mantenía bajo un candado la posibilidad real de alternancia. El sistema no estaba diseñado para que la oposición pudiera llegar al poder por la vía del voto.

El conflicto de 1988 abrió un segundo ciclo que tuvo de cuatro reformas (1989-1990, cuando surgió el IFE, 1993, 1994 y 1996, esta última se presentó oficialmente como la "definitiva"). Fue en 1996 cuando se logró el objetivo de elaborar las reglas para construir un sistema electoral confiable, equitativo y con legitimidad democrática. Para ello se le dio autonomía al órgano electoral, se diseñó un contrapeso en la figura de un Tribunal Electoral de pleno derecho. Otra parte de esta reforma fueron las condiciones de la competencia: para lograr la equidad se estableció como predominante el financiamiento público y se reglamentó el acceso de los partidos a los medios masivos. Los resultados posi-

vos de esta reforma fueron elecciones legítimas y sin conflicto en 1997, 2000 y 2003.

Sin embargo, los focos rojos del modelo empezaron a aparecer desde el año 2000, pero los partidos y la clase política no se atrevieron a modificar las normas antes de la sucesión presidencial de 2006.

Las claves más importantes de la reforma de 2007 –que abre un tercer ciclo en la búsqueda de nuevas condiciones de competencia– se tienen que buscar en el último conflicto político de 2006 y en los focos rojos que ya se habían encendido en el año 2000. Los incentivos positivos de 1996 se transformaron en un círculo vicioso entre dinero, campañas y medios de comunicación.

Esta última reforma electoral tuvo diversos momentos importantes: primero hubo un importante consenso para modificar el modelo de medios de comunicación entre los tres grandes partidos, lo cual no es menor después de la polarización que dejó la sucesión presidencial. Luego vino una confrontación con los concesionarios de radio y televisión, que vieron una amenaza en el cambio de modelo de comunicación política para las campañas electorales. Otro momento fue la negociación entre los tres grandes partidos y los partidos chicos por el tema de las coaliciones. Los pequeños partidos calcularon que las nuevas reglas les impedirían tener el paraguas de las coaliciones que los mantenían protegidos y les daban vida artificial para no perder el registro. La reforma les otorgó la llamada cláusula de la “vida eterna”, con lo que podrían seguir dentro del juego si lograban el 1 por ciento de los votos, ya que sus socios mayores les completarían el resto para tener el 2 por ciento necesario, con lo cual se establecía un mercado de votos. Afortunadamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación canceló este intercambio (tráfico) de votos por considerarlo anticonstitucional, con lo cual los partidos tendrían que obtener 2 por ciento por sí mismos, incluso en coalición, a cada partido le serán contabilizados sus votos.²⁴²

²⁴²El 26 de junio de 2008 la Suprema Corte de Justicia también desechó la petición de revisar las prohibiciones a partidos y particulares para contratar la difusión de mensajes con contenido político y de que se registren candidaturas ciudadanas. En un fallo dividido (7-4), los ministros determinaron que mediante los procesos de inconstitucionalidad presentados por Convergencia y Partido Nueva Alianza no es posible impugnar las reformas a la Constitución, *El Universal*, 27 de junio de 2008. El 9 de julio de 2008 la SCJN ejerció ayer su facultad de atracción para revisar 41 demandas de amparo de empresarios e intelectuales contra la reforma constitucional en materia electoral vigente desde noviembre de 2007, *Reforma*, 10 de julio de 2008. Una vez que la SCJN dictamine sobre ese proceso, la reforma quedará libre de impugnaciones y terminará el ciclo de la reforma.

La sucesión presidencial de 2006 evidenció de manera abrumadora que la política electoral estaba completamente mediatizada y el dinero para las campañas centralizaba el género de la “guerra sucia”, con lo cual la competencia política quedaba completamente atrapada en la dinámica de los medios. Los datos fueron contundentes: en 2006 70 por ciento del financiamiento de los partidos y candidatos fue a parar a la radio y la televisión.²⁴³

Quizá resulte excesivo adjudicar como la principal causa de la polarización política del país en 2006 al modelo de compra privada de los partidos en medios, pero al mismo tiempo, sin ese esquema, sería inexplicable la crisis y la confrontación que vivió México ese año.

La reforma electoral de 1996 estableció un esquema mediante el cual los partidos políticos tenían acceso a los medios masivos, con el objetivo de generar condiciones de equidad en la competencia. El objetivo se cumplió, pero el modelo trajo consigo otro problema, la sujeción de la política al dinero y a la televisión. Once años después, con la reforma electoral de 2007 se rompió el esquema.

La dimensión de los medios en la reforma tiene varias vueltas, se trata de un tiro que pega en diversas bandas. Nadie duda del creciente poder que han logrado tener los medios y sobre todo la televisión; estamos ante poderosas industrias que han llegado a modelar la vida pública, a marcar la agenda cultural y, en cierto sentido, la agenda política del país. A partir de las elecciones del año 2000, los medios empezaron a desempeñar un papel definitorio, y el enorme gasto de los partidos en los medios definió los términos de la contienda presidencial. Los medios se llevan la mayor tajada del gasto electoral de los partidos y, además, modelan y modulan la contienda.

México llegó a la alternancia política a través de una severa mediatización. Mucho dinero público, poca regulación en los medios y una competencia política que generalizó la alternancia, son piezas del jugoso mercado de la política electoral mediática. El primer presidente de la alternancia redefinió la cancha favorablemente para los medios, y por un arreglo en lo oscuro –un pacto completamente opaco– en 2002 Fox decidió que 12.5 por ciento del tiempo a que tenía derecho el Estado, dejaba de existir, y los tiempos del Estado se reducían a unos cuantos minutos diarios. El circuito del dinero político empezó a circular en una amplia avenida, los recursos que salían del Estado llegaban al IFE, intermediario entre la tesorería y los

²⁴³*El Universal*, 23 de abril de 2007.

partidos, y de ahí se iniciaba la compra de *spots* en radio y televisión para precampañas y campañas electorales. Un gasto creciente, un círculo vicioso de campañas mediáticas y dinero. Hasta la fecha hay 284,000 *spots* de los que nadie se hace responsable. Además, la política mediática creció, porque en tiempos no electorales, los gobiernos de todos los niveles y todos los poderes del Estado, entran a la política mediática, a promover personalidades y crear candidatos con objetivos de legitimación, más que de información.

Con esa fortaleza la mediocracia necesitaba aprovechar la sujeción de la política y esperó el momento de mayor vulnerabilidad para la clase política, es decir, un proceso de sucesión presidencial, para convertir sus fortalezas en privilegios y dar el siguiente paso: una nueva ley de radio y televisión, lo que se conoció como la "Ley Televisa", que fue aprobada vía *fast track* en la Cámara de Diputados en diciembre de 2005, y a finales de marzo de 2006 se aprobó en el Senado. Así se empezó a cerrar el círculo de una mediocracia privilegiada que había logrado una nueva ley para sus intereses.

Sin embargo, un año después las cosas empezaron a cambiar. Fue la controversia constitucional de un grupo plural de 47 senadores, lo que sirvió para empezar a desandar el camino. La Suprema Corte de Justicia de la Nación definió la inconstitucionalidad de varios artículos de esa ley y cambió la correlación de fuerzas. Los temas importantes que se ganaron porque se decretó su inconstitucionalidad fueron los siguientes: contra el privilegio de los concesionarios de radio y televisión para prestar servicios de telecomunicaciones (artículos 28 y 28-A, Ley Federal de Radio y Televisión); contra el refrendo automático de las concesiones (artículo 16); contra la subasta como mecanismo para la asignación de concesiones (artículo 17-G); contra el plazo de 20 años para las concesiones (artículo 16); contra la discrecionalidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte para asignar concesiones (artículo 20). Hubo varios puntos que también se decretaron como inconstitucionales, pero no se logró la mayoría de ocho votos, como el sistema escalonado para los nuevos comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel); el sistema diferenciado para otorgar concesiones y permisos para radio y televisión. También se validaron al menos seis de las impugnaciones en donde los ministros decretaron que no había inconstitucionalidad, sobre todo en materia de la Cofetel: se queda como órgano desconcentrado; sí hay un régimen legal diferenciado entre telecomunicaciones y radio y televisión. Al final se estableció el vacío en materia de medios para los pueblos indígenas, que ni siquiera aparece en la ley. Por eso dijo el ministro Góngora Pimentel duran-

te una de las sesiones en donde se resolvió esta controversia: "Hagamos evidente en la sentencia que el legislador lleva seis años violando la Constitución e infligiendo una nueva herida a los pueblos indígenas".

La historia que siguió fue la reforma electoral y, de forma central, el cambio en el modelo de comunicación. El combate de los medios contra la reforma electoral no es sólo por dinero, sino por la pérdida del control sobre un espacio; por la pérdida de la capacidad de incidir en candidatos y partidos de una forma determinante. Porque el nuevo modelo reivindica a un Estado que, a pesar de todas sus vulnerabilidades, todavía tiene alguna capacidad de regulación frente a los poderes fácticos. Así que la confrontación que surgió por esta reforma tiene una cara real, a la que los medios le han querido poner una máscara: la lucha por la libertad de expresión frente a la partidocracia, y con ello le quisieron tapar la cara a la reforma, que es una modificación constitucional a la mediocracia política. A los medios, como a cualquier actor, hay que entenderlos no por lo que dicen, sino por los intereses que representan.

En suma, con esta reforma se empezará a regular a uno de los poderes fácticos que no han sido regulados en el país, a un actor todopoderoso que cada vez tenía menos límites constitucionales.

UNA PROPUESTA CIUDADANA DE REFORMA

Las propuestas de reforma electoral se habían acumulado en los últimos años y sumaban decenas. En este contexto se puede resaltar un esfuerzo ciudadano hecho por el *Comité Conciudadano para la Reforma Electoral*, que elaboró una propuesta integral de reforma electoral.

La propuesta ciudadana fue un documento en el que participamos los autores de este libro y nos parece importante anotar sus características como un punto de comparación con la reforma que aprobaron los legisladores.

Esta propuesta se estaba basada en los siguientes presupuestos:

- la reducción de los costos de las elecciones;
- la austeridad y la equidad de las autoridades;
- la transparencia y rendición de cuentas;
- el principio de accesibilidad de la información;
- la salvaguarda del interés legítimo de los ciudadanos;
- el respeto al libre ejercicio del voto.

Con la convicción de que la democracia es también un ejercicio de diálogo y de interlocución, esta propuesta se presentó en los foros que organizó el Congreso para la reforma del Estado. Con todas las resistencias que tienen muchos políticos a la participación ciudadana, el proyecto se les presentó también a los legisladores de los principales partidos políticos. Era un proyecto que tenía coincidencias con algunos de los partidos, pero también, por supuesto, diferencias. Si los ciudadanos y los políticos coincidieran en la mayor parte, quizá estaríamos en una fase avanzada de la consolidación democrática. Al mismo tiempo, la propuesta ciudadana ha sido apoyada por múltiples organizaciones sociales.

El momento político de la reforma abría una posibilidad para recuperar la credibilidad y la certeza ciudadana en los procesos electorales, para lo cual era necesario hacer una reforma de fondo, que cambiara de medios y financiamiento y no sólo hiciera pequeñas adecuaciones cosméticas. En este sentido, la *propuesta ciudadana* trabajó sobre cuatro niveles:

a) El régimen político, en donde se propuso la creación de un Instituto Nacional Electoral encargado de organizar todos los procesos electorales, federales y locales, con el fin de tener una calidad similar en todo el país; garantizar la independencia y autonomía y reducir los costos electorales. Además, se trataba de recuperar la vía de la ciudadanización de los consejeros electorales, para lo cual se necesitaba un proceso de elección público y transparente y una convocatoria a la sociedad para tener los mejores candidatos y evaluar su conocimiento y su independencia política; era necesario cerrarle el paso a los arreglos oscuros y el reparto de cuotas entre partidos. Se propuso también una reingeniería del IFE para tener más eficacia y transparencia en el desempeño de sus funciones.

b) Acerca de los partidos políticos la propuesta era convertirlos en sujetos obligados de la Ley de Transparencia y disminuir el costo del financiamiento público 50 por ciento. Esto sería factible mediante el proceso de cambio del modelo de acceso a los medios, radio y televisión, por ello se propuso la cancelación de compra de tiempos comerciales por parte de los partidos y el uso exclusivo de tiempos oficiales administrados por la autoridad electoral. Además del recorte de los tiempos de campaña y la sincronización de los procesos electorales –para terminar con el país de las elecciones permanentes– se trataba de recuperar el debate en las campañas y hacer una distribución equitativa de los tiempos, como en el modelo de varios países europeos, Francia, España o Inglaterra.

c) Sobre el proceso electoral se propuso un cambio en las fórmulas de financiamiento, dejar atrás el absurdo de multiplicar el monto de financiamiento por el número de partidos políticos con registro, y hacerlo median-

te la combinación de un porcentaje del salario mínimo multiplicado por la lista de electores. La fórmula era 10 por ciento del salario mínimo del Distrito Federal por la lista de electores. También se propuso un capítulo nuevo para reglamentar las precampañas.

d) Sobre la justicia electoral –un tema que cobró particular importancia con el antecedente del polémico dictamen que hizo el Tribunal Electoral sobre la elección presidencial del 2006, que tuvo graves problemas de lógica y serias contradicciones–, la propuesta era oralizar los procedimientos; ampliar el catálogo de infracciones; ciudadanizar el mecanismo para designar a los magistrados de la Sala Superior del Tribunal, al igual que con los consejeros electorales; hacer una Fiscalía para delitos electorales con carácter autónomo del Poder Ejecutivo.

El conflicto de 2006 fue de tal magnitud que sus saldos condicionaron de manera central el desarrollo de la vida política del país. El ciclo de la reforma que abrió la transición democrática en 1996 se agotó con el conflicto de 2006, y para ese momento era necesario que la clase política hiciera un esfuerzo por encima de sus intereses a corto plazo, similar en importancia al que se dio al retirarse el gobierno de la organización electoral en 1996. Era urgente volver a crear condiciones de equidad en la competencia con un nuevo esquema de financiamiento y medios y profundizar la autonomía ciudadana de los árbitros de la contienda. La clase política estaba obligada con la ciudadanía a cambiar el modelo político electoral, regenerar las instituciones para recuperar su dimensión ciudadana y solucionar la ruptura del pacto político que lastimó las condiciones de equidad en la competencia en 2006. En suma, era necesario cerrar el proceso de malestar e impunidad que dejó la sucesión presidencial de 2006.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Después de intensas negociaciones, los legisladores dieron a conocer las piezas fundamentales del nuevo modelo electoral para el país en septiembre de 2007. Se trataba de una criatura con mixturas reconocibles, por un lado avances y cambios de fondo, y por otro, retrocesos y diversos huecos.

Antes de entrar en los temas sustantivos de la reforma, es importante mencionar la lucha de intereses a la que se enfrentó el proyecto. Las necesidades que era necesario corregir con esta reforma tenían un amplio consenso social. Los temas más relevantes eran: abaratar el gasto del

financiamiento a los partidos; modificar el esquema de acceso a los medios masivos, radio y televisión; y establecer una nueva ciudadanización del organismo electoral.

Los noticieros de Televisa y TV Azteca antepusieron, como una cortina de humo, el polémico tema de la salida de los consejeros del IFE. El día que se anunció el nuevo modelo de medios y política, las televisoras le dieron un amplio espacio a Luis Carlos Ugalde y se apoyaron en el despliegado de algunos intelectuales, que les sirvió a las televisoras para sacar adelante su agenda de intereses. Las televisoras decidieron que la reforma no existía, sobre todo el cambio en el modelo de acceso a medios, que los dejará sin una importante cantidad de dinero –más de 3,000 millones de pesos gastaron los partidos en radio y televisión en 2006–, y eso no estaban dispuestos a aceptarlo sin pelear. Las televisoras construyeron su estrategia así: se involucraron en la bandera de la autonomía del IFE a la que, supuestamente los partidos querían afectar, como una venganza por 2006. Montaron al consejero presidente del IFE (que no garantiza ninguna autonomía) y junto con algunos “líderes de opinión”, todos quedaron enganchados en el tren mediático. En ningún momento les pasó por la mente que había otras voces que defendían públicamente otras tesis, pero las televisoras mostraron su alergia a la diferencia. Lo que defendían no era la autonomía del IFE, sino el negocio que les quitarían de las manos. Una vez más se comprobaba la necesidad de tener otras opciones de televisión, porque entre las dos grandes televisoras sólo había un discurso monocromático.

Los cambios más importantes de la reforma electoral quedaron establecidos en el nuevo artículo 41 de la Constitución y fueron los siguientes:

Sobre financiamiento

Hubo una modificación del modelo, se establecieron tres tipos de recursos públicos para los partidos políticos –con sus porcentajes y fórmulas como la única medición constitucional de gasto que se establece en la Constitución– así para actividades ordinarias quedó establecido un cálculo del número de ciudadanos que tenga el padrón electoral por 65 por ciento del salario mínimo del Distrito Federal; para gastos de campaña se dará 50 por ciento del monto de actividades ordinarias y para rematar 3 por ciento de esa misma base de actividades ordinarias para tareas de educación, capacitación e investigación. Sobre esta base estableció que el financiamiento privado, que es una parte complementaria menor desde 1996, quedó con

la restricción de que no podrá exceder 10 por ciento por año para cada partido del tope de campaña. Sobre el tema también se estableció un procedimiento para la liquidación de partidos que pierdan el registro.

Sobre medios de comunicación

El IFE quedó como la única autoridad para la administración de medios de comunicación de los partidos políticos. El tiempo de precampañas y campañas se estableció a partir del tiempo de Estado, como 48 minutos diarios, distribuidos en dos o tres minutos por hora, desde las 6:00 a.m. hasta las 12:00 p.m. Además, el IFE tendrá 12 por ciento del tiempo del Estado, del cual repartirá 50 por ciento de forma equitativa entre todos los partidos políticos. Queda prohibida la compra de tiempos para los partidos y además se lleva a la Constitución la prohibición que ya formaba parte del Código Electoral (Cofipe), como que ninguna persona física o moral podrá comprar “a título propio o por cuenta de terceros” ninguna “propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos” (artículo 41-G de la Constitución). De manera similar se administrará el tiempo para los estados y para el D.F. Quedó establecido también que se podrá adquirir más tiempo, a juicio del IFE, lo cual representa un enorme agujero negro que puede representar un delicado talón de Aquiles para la reforma.

Sobre la propaganda electoral y las campañas

Se eleva a rango constitucional la norma del Cofipe que prohíbe la propaganda sucia en términos de denigración y calumnia; asimismo, queda establecido que durante las campañas toda la propaganda gubernamental quedará suspendida. Las campañas, cuando se trate de elección presidencial serán de 90 días y las intermedias de 60 días; las precampañas no podrán exceder a las dos terceras partes del tiempo de las campañas.

Los cambios al IFE

Nuevos tiempos para la renovación de los consejeros con un procedimiento escalonado. Hay dos novedades importantes, una es la nueva figura de un contralor nombrado desde el Congreso de la Unión, como una forma excepcional para un organismo autónomo constitucional como el IFE. El

otro cambio es sobre la función de fiscalización del gasto de los partidos que pasó de una comisión de consejeros electorales a un órgano técnico del Consejo General.

Los cambios sustantivos de la propuesta de los legisladores tuvo aspectos positivos, como la regulación de las precampañas; la disminución en los tiempos de las campañas; la eliminación del secreto bancario, fiscal y fiduciario para la fiscalización de los partidos; la prohibición para que los tres niveles de gobierno no hicieran publicidad y promoción de servidores públicos; la ampliación de facultades para que el IFE pueda sancionar a partidos, agrupaciones, personas físicas y morales, nacionales y extranjeras que violen la ley.

Uno de los cambios más importantes y novedosos es el nuevo modelo de acceso a los medios. El nuevo esquema prohíbe la compra en radio y televisión y sólo se permiten los tiempos oficiales, administrados por el IFE. Este cambio generó que las televisoras comerciales se opusieran abiertamente. El objetivo de este modelo es recuperar la política electoral y acotar a la mediocracia como un sistema que juzga, jerarquiza, vota y modula una parte fundamental de la democracia electoral en el país. Este cambio fue el corazón de la reforma.

Hay también algunos retrocesos importantes que fortalecen a la partidocracia, como el trato de excepción que se da al IFE con la creación de una contraloría manejada desde el Congreso de la Unión, y el establecimiento de un mecanismo unipersonal de fiscalización, que debilita las facultades del organismo electoral en la materia. A pesar de que la reforma se anunció como una baja fundamental en el monto del financiamiento público, la realidad es diferente. Las campañas serán más cortas y sólo habrá propaganda de medios en tiempos oficiales, pero el ahorro en el financiamiento sólo baja —entre 2007 y 2012— 11 por ciento, y después sube de nuevo. Tampoco se ve que los partidos hayan querido avanzar en materia de transparencia y colocarse como sujetos obligados de la Ley de Transparencia, sin embargo sí le dan rango constitucional a su gasto. Ningún otro asunto tiene ese trato privilegiado en la Constitución, ni siquiera la educación y la salud.

Quedan pendientes básicos como el mecanismo para nombrar a los nuevos consejeros del IFE, que da como resultado un reparto de cuotas entre los partidos políticos; la falta de autonomía de la Fiscalía en materia electoral (Fepade), entre otros muchos que propuso el Comité Conciudadano. Las nuevas reglas del juego tienen tres puntos delicados: autonomía del IFE, modelo de acceso a medios y fórmulas de financiamiento a partidos.

LOS CONSEJEROS

Como ya lo vimos en el capítulo en el que se analiza al IFE y la renovación de los consejeros electorales, ahora sólo queremos establecer que la tesis de que a nuevas reglas es conveniente nuevos operadores, se sostiene.

El anuncio de la reforma electoral estuvo acompañado por una extraña presencia del consejero presidente del IFE en ese momento, Luis Carlos Ugalde, que se envolvió en un discurso de falacias para defender su permanencia en el cargo. Ugalde repitió en diversas entrevistas que la remoción de los consejeros sería como reconocer que en 2006 hubo fraude; también se le ocurrió la idea de que la permanencia de los consejeros era necesaria para proteger la autonomía del IFE. Ambos argumentos falsos. El último día de octubre de 2003 los diputados del PRI y del PAN renovaron a los consejeros del IFE, sin el consenso del PRD, en una situación muy similar a la de 2007 y 2008: mediante un reparto de cuotas, sin respetar ninguna legalidad, no se presentó dictamen alguno, incluso se votó por consigna porque los diputados no conocían ni el currículum de los consejeros. En suma, fue un proceso lamentable de principio a fin.

En 2003 se vulneró el acuerdo básico del consenso que abrió la reforma de 1996 y el reparto de cuotas lastimó la legitimidad de la institución. Sin embargo, Ugalde y el resto de los consejeros señalaron entonces que se había tratado de un proceso legítimo y democrático, en el que los votos de la mayoría se impusieron. ¿Por qué en 2003 sí fue legítimo y democrático su nombramiento y en 2007 su salida era un atentado a la autonomía del IFE? Hay que señalar que después de las elecciones de 2006 hubo un consenso mucho más amplio para hacer un cambio de reglas. También es importante recordar que cuando ha habido reforma, también se han cambiado los operadores, como parte del cambio de normas. ¿Por qué razón tendría que ser diferente en 2007? Así fue en 1994 con el cambio de los consejeros magistrados a los consejeros ciudadanos, y en 1996 con el cambio a los consejeros electorales.

El argumento del fraude fue un abierto chantaje de Ugalde. Los errores de la elección de 2006 que cometió ese Consejo fueron múltiples y en momentos críticos, podemos afirmar que su desempeño como consejero abrió enormes espacios de incertidumbre para un sector amplio de la ciudadanía. ¿Por qué no se opuso a la guerra sucia? ¿Por qué no hizo nada ante la intrusión presidencial y la ilegal intervención del Consejo Coordinador Empresarial? ¿Por qué no se preocupó por dar certidumbre el día de

la elección? ¿Por qué cerró la posibilidad de abrir los paquetes electorales en el cómputo distrital? ¿Por qué declaró, sin autoridad, presidente electo a Calderón? Por todo eso Ugalde era parte del problema y no de la solución. Los que defendían su permanencia en el IFE era porque supuestamente todos esos errores no habían afectado la elección; sin embargo, para la otra parte, se había afectado el proceso de raíz. De cualquier forma, al menos para cuatro partidos, esos consejeros no eran dignos de confianza.

La entrada en vigor de nuevas reglas del juego electoral necesitaba ir acompañada de nuevos consejeros. Las nuevas reglas tenían el propósito de reconstruir una confianza que se había roto, y para ello se necesitan nuevos consejeros.

La remoción de los consejeros fue un tema conflictivo que creó enojos y fantasmas, en lugar de que fuera un paso de obvia resolución. Los legislados tuvieron en ese punto diferencias importantes y también acuerdos. Se aprobó que el IFE tenga una renovación escalonada de consejeros. El Comité Conciudadano enfatizó la necesidad de poner en marcha un proceso transparente de renovación de los consejeros, emitir una convocatoria pública y no un simple reparto de cuotas. Al final de cuentas se mezclaron los dos procesos, la convocatoria, con los arreglos entre partidos.

La autonomía del IFE no está cifrada en la inamovilidad de los consejeros, sino en la construcción cotidiana de un espacio de decisiones que conduzca a que los actores políticos respeten las reglas del juego. Se trata de una actitud que rebasa la simple aplicación estrecha y a la letra de la legalidad. La reforma no fue para remover a los consejeros, como falsamente se dijo, sino para cambiar las reglas del juego. Por supuesto que no hay garantía de que la nueva reforma vaya a solucionar de fondo los enormes huecos de la legislación electoral vigente.

Tiempos y momentos han marcado el nombramiento de los consejeros electorales del IFE. En la historia de esa institución ha habido varias etapas en donde se han combinado cambios de reglas y de árbitros. La primera fue la fundación, en 1990 con los consejeros magistrados hasta la llegada de los consejeros ciudadanos en junio de 1994. La segunda es un momento de transición breve de dos años con ese arbitraje ciudadano que se topaba con una estructura manejada completamente por la red del partido gobernante en esa época, el PRI, y concluye a fines de 1996, cuando se inicia una tercera fase con la construcción de una institución autónoma. Con la renovación de los consejeros en octubre de 2003 se inicia la cuarta fase, que se puede caracterizar por el regreso abierto de las cuotas

partidistas entre los consejeros, la crisis del modelo electoral y el conflicto de la sucesión presidencial de 2006. Con la reforma electoral de 2007 y la renovación de los consejeros, se inició la etapa de renovación escalonada.

De cualquier manera, el problema sobre la partidización del IFE y el reparto de cuotas no se pudo disipar en 2008. Una forma de poner a prueba la hipótesis de las cuotas partidistas de los consejeros del IFE será hacer un seguimiento de las votaciones, como ha propuesto José Antonio Crespo:

lo importante es la imparcialidad que muestren los consejeros, al margen de cuál partido los promovió. Ante lo cual, un excelente ejercicio de observación consiste en registrar el voto de cada consejero cada vez que aflore un tema en que con claridad haya posturas antagónicas entre dos o más partidos. El número de veces que cada consejero respalde la postura del partido que lo propuso puede arrojar alguna luz sobre el grado de parcialidad o imparcialidad que prevalecerá en el Consejo General del IFE el próximo año.²⁴⁴

LAS REGLAS OPERATIVAS DE LA REFORMA

La publicación del nuevo Código Electoral (Cofipe), enero de 2008, marcó el punto final en materia de legislación, por lo cual se puede hacer un balance porque quedan muchas dudas y abiertos cuestionamientos sobre los cambios. En suma, se trata de un momento muy importante de la reforma, se trata del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

- Sobre el sistema de partidos políticos se establece que se trata de organizaciones formadas por ciudadanos, por lo cual quedan prohibidas las intervenciones gremiales. Es una lástima esta disposición tardía porque ya se le dio registro al Partido Nueva Alianza (el Panal), quizá el último representante de lo que podría denominarse un partido plenamente corporativo. La otra anotación de la reforma sobre los partidos tiene la intención de bajarle la densidad a la "judicialización de la política" y por ello se somete a los ciudadanos y militantes a las nuevas condiciones de autorregulación que hagan los propios partidos, lo cual se expresa en el mandato de agotar primero las instancias

²⁴⁴ *Excelsior*, 18 de agosto de 2008. Se mantiene así el cuestionamiento de cómo podrán los ciudadanos confiar en un organismo donde sus integrantes están atados a los partidos lo que induce, salvo a honrosas excepciones, a comportamientos parciales.

internas, antes que un militante pueda recurrir a la autoridad administrativa o jurisdiccional. Estos lineamientos afectarán la vida interna de los partidos, la aparición de nuevos partidos, y los procedimientos que regularán los bienes de los partidos que pierdan el registro.

- En materia de financiamiento la ley secundaria, el Cofipe establece los mecanismos de aplicación de las nuevas fórmulas (se multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por 65 por ciento del salario mínimo vigente en el Distrito Federal). La bolsa será para gasto ordinario y en años electorales se repartirá 50 por ciento adicional cuando se trate de elección presidencial o 30 por ciento del gasto ordinario cuando se trate de elecciones intermedias. Se distribuirá 70 por ciento de acuerdo con el resultado electoral inmediato y 30 por ciento de forma igualitaria. Otra novedad es que desapareció la Comisión de Fiscalización y en su lugar se creó un órgano técnico de fiscalización, cuyo titular será nombrado por el Consejo General a propuesta del consejero presidente y le rendirá cuentas al Consejo General.
- El asunto más relevante de esta reforma electoral es el nuevo modelo de acceso a medios, radio y televisión, y el perfil que tendrá la propaganda gubernamental. La prohibición de compra directa o a través de terceros y el uso exclusivo de medios sólo mediante los tiempos estatales, es la característica más destacada. El Instituto Federal Electoral (IFE), quedó como la autoridad encargada de administrar los tiempos y su reparto. El tipo de campañas permitidas y prohibidas ya era parte del Cofipe, pero ahora tendrán rango constitucional, tanto en la prohibición de compra a terceros en materia electoral, como en la prohibición de la guerra sucia. Dos de los asuntos que mayor conflicto generaron durante las elecciones de 2006. El IFE tendrá nuevas atribuciones para sancionar directamente y para suspender propaganda. De la misma manera la relación con los estados para el manejo de los medios y los tiempos. Un asunto que llama la atención es la salvaguarda constitucional que dejaron los legisladores sobre la posibilidad de que el IFE pueda comprar tiempos si se consideran insuficientes los espacios oficiales, lo cual puede abrir de nuevo las compuertas del gasto.²⁴⁵

²⁴⁵Lo que se puede señalar sobre la posibilidad de comprar más tiempos es que se trata de una norma completamente ambigua, porque deja a criterio del IFE, pero no especifica qué hacer, por lo cual queda completamente a discreción lo que se decida, "determinará lo conducente", dice el artículo 73 del Cofipe.

- El nuevo modelo de medios se establece en sus lineamientos centrales que vienen en el mismo artículo 41 de la Constitución, se establecen en el Cofipe del artículo 49 al 76 y posteriormente se especifican en el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral. Las principales piezas del modelo son las siguientes: en época de precampaña y campañas, quedará a disposición del IFE un total de 48 minutos diarios para radio y televisión en los horarios comprendidos entre las 6:00 y las 24:00 horas; en las precampañas los partidos tendrán un minuto por cada hora; el reparto para los partidos con registro se hará: 70 por ciento distribuido de acuerdo con el porcentaje de votos de la elección anterior y 30 por ciento de manera igualitaria; fuera de tiempos de campaña y precampaña, el IFE dispondrá de 12 por ciento del tiempo oficial y de ese porcentaje repartirá 50 por ciento a los partidos de manera igualitaria, y el resto lo podrá usar para sus propias tareas. Es un modelo que se basa en los partidos políticos, como la base para repartir los tiempos, no en los candidatos o en los distritos.²⁴⁶
- Los cambios para las campañas y precampañas, que se regulan por primera vez, tendrán que ajustarse a nuevos calendarios más cortos y dentro del nuevo modelo de medios. La campaña presidencial será de 90 días y elecciones intermedias de 60 días. El Cofipe también especifica tiempos y calendarios para implementar estas medidas, así como la sincronización con los comicios concurrentes.²⁴⁷
- El IFE mismo será otro de los puntos destacados en la legislación secundaria. La institución tendrá una paradójica combinación de fortalezas y apuestas dudosas. Por una parte, tendrá una ampliación de capacidades, desde la administración de los tiempos en medios, pasando por las facultades para sancionar y suspender propagan-

²⁴⁶Por ejemplo, las primeras aplicaciones del modelo de medios en los estados han tenido dificultades, por ejemplo en el estado de Coahuila, las pautas de emisión se cruzaron y lo que era para Saltillo se transmitió en La Laguna y viceversa, *La Jornada*, 13 de agosto de 2008.

²⁴⁷Sobre la homologación de calendarios, se hizo una reforma al artículo 116, fracción IV, inciso A, pero permanecen cuatro tipos de elecciones: las concurrentes con las federales (Campeche, Colima, D.F., Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora; el caso de Michoacán será concurrente a partir de 2015 y Yucatán tendrá que modificar su calendario); las que coinciden en día y mes, pero no en año, las que coinciden en año, pero no en día y mes y las que no son concurrentes. Las entidades que tendrán que modificar su calendario son: Aguascalientes, Baja California y Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz, así como Coahuila y Chiapas que también tendrán que hacer modificaciones.

da, hasta una fiscalización sin los tres secretos: bancario, fiduciario y fiscal. La integración de sus consejeros se hará de forma escalonada; los trabajadores del IFE serán responsables como cualquier otro funcionario de la administración pública. Habrá que ver cómo funcionan las dos nuevas instancias que tendrán el IFE, la Contraloría Interna y la Fiscalía. El Cofipe establece los perfiles y requisitos para los consejeros, el auditor y el fiscalizador; asimismo determina los mecanismos para hacer las consultas públicas sobre los nombramientos.

- Las modificaciones a los medios de impugnación, nulidad y validación de las elecciones, cambian la materia para la actuación del Tribunal Electoral. Desaparece la causal abstracta de nulidad. También tendrá que adecuarse la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación.

La Fiscalía Especializada para Delitos Electorales (Fepade), no formó parte de la reforma, quedó en los mismos términos, un ente que ha servido de poco en materia de justicia electoral. El otro hueco que quedó es la protección de los derechos de los ciudadanos que se benefician con los programas sociales.

El Comité Conciudadano para la Reforma Electoral (CCRE) elaboró un balance sobre lo que nos dejó este cambio de reglas del juego. Hay importantes cuestionamientos y riesgos graves. Lo menos que se puede decir de entrada es que la fase que sigue en la vida política del país abre desafíos estratégicos para la gobernabilidad y los diputados parecen empeñados sólo en la satisfacción de sus pequeños intereses de corto plazo. En suma, entre lo que se prometió y sus resultados, entre lo que no se hizo y lo que se legisló para controlar a la autoridad electoral, entre lo que queda sobre la mesa y los desafíos que vienen en el corto plazo, tenemos una reforma de claroscuros, con algunos avances indudables, pero quizá sin la fuerza para reconstruir la confianza y conducir el conflicto dentro de márgenes institucionales para evitar una nueva etapa de polarización. Habrá que ver cómo funciona.

Sin duda, estamos frente a un problema estratégico para la democracia mexicana. De cualquier modo, serán las mismas elecciones, tanto la intermedia de 2009, como la presidencial de 2012, las que dirán la última palabra sobre las bondades y dificultades de la reforma.

Las principales conclusiones a las que llegó Comité Conciudadano para la Reforma Electoral (CCRE) fueron:

– En la nueva relación entre política y medios masivos hubo avances, sobre todo por la prohibición de compra de tiempo y por la imposibilidad de difusión de la propaganda gubernamental en tiempos electorales, sin dejar de lado la despersonalización de la propaganda oficial. En el CCRE no se comparten las posiciones empresariales y de un grupo de intelectuales sobre supuestos atentados a la libertad de expresión en la reforma. La libertad de expresión no es una libertad absoluta; la prohibición de tiempos en radio y televisión no es atentatoria de las libertades, es una restricción de mercado.²⁴⁸

– En materia del financiamiento, se considera que los legisladores vendieron gato por liebre, porque en efecto hubo una disminución del gasto para campañas, pero el gasto ordinario sigue igual, así que en los próximos 40 años el ahorro sólo será de 11 por ciento, de acuerdo con los cálculos del propio Comité.

– Sobre las coalición de partidos, se llegó a un acuerdo inaceptable por la solución de una fórmula denominada de “vida eterna” para los partidos chicos, que unos meses después fue descalificada por la SCJN con lo cual se puso un alto al tráfico de votos que se pensaba realizar. Por lo tanto, no sólo se considera positivo que a cada partido, incluso en coalición con otros, le sean computados sus votos porque ya no habrá fusión en la boleta electoral; quedaron atrás los emblemas conjuntos. Así que el partido que no obtenga 2 por ciento en una elección pierde su registro. También es positivo que en caso de pérdida de registro se haya establecido un mecanismo de liquidación y regreso de los bienes del partido que perdió su registro.

– Sobre la fiscalización de los gastos de los partidos hay un avance en la superación del secreto bancario, fiduciario y fiscal, pero el traslado de la fiscalización de una comisión de consejeros hacia un órgano unipersonal, puede representar una pérdida en la ciudadanización de la función y tendrá consecuencias complejas en la relación entre el fiscalizador y el Consejo General del IFE. De cualquier manera, es uno de los nuevos mecanismos que necesitarán ser evaluados, a ver si mejora la eficacia de la fiscalización.

– La organización de las comisiones de los consejeros sufrió una reingeniería, sobre todo por la burocratización de un espacio que perdió libertad, autonomía y ciudadanización. Al parecer, este punto fue uno de los remedios que se quiso hacer ante un abuso en la creación de comisiones.

– Una de las grandes limitaciones de la reforma es la completa ausencia para fortalecer a los consejos locales y distritales, espacios desde los que

²⁴⁸La Asociación Mexicana de Derecho a la Información, AMEDI, estableció un pronunciamiento público de apoyo a la reforma en materia de medios, el cual se entregó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 11 de julio de 2008.

se hacen las elecciones en concreto. Se mantiene la centralización y las limitaciones para los consejeros en estos ámbitos, además de que ahora se somete a los consejeros locales y distritales al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, con lo cual se modifica la figura ciudadana de consejero, sobre todo en el ámbito local y distrital, en donde su tarea se entendía como una actividad de tiempo parcial y sólo en periodos electorales. Cualquier amonestación o demanda será una pasada carga para estos consejeros.

- Hay un retroceso en la nueva Contraloría que será nombrada y monitoreada desde el Congreso; tendrá funciones amplias para que los partidos ejerzan una presión cotidiana sobre el IFE y sobre todo, en una abierta violación a su autonomía. Trato de excepción al IFE dentro de todos los órganos autónomos. Al parecer era demasiado autónomo el IFE para los partidos políticos.

- La elección de los nuevos consejeros electorales. Lo que se anunció como un proceso innovador, una consulta pública, terminó con muchas complicaciones. Cuando el objetivo de los legisladores es controlar al IFE y poner consejeros de su confianza, el resultado son los votos cruzados, las cuotas, las filias y las fobias. Si el objetivo hubiera sido poner al frente del IFE a consejeros con peso propio, con convicción democrática, autonomía de los partidos y conocimiento de la materia, el resultado se hubiera ajustado a una evaluación objetiva y profesional. Por lo pronto, este perfil de consejeros ha quedado en una minoría dentro del Consejo General. Como hemos señalado anteriormente, la evaluación de la autonomía y apego a la legalidad de los consejeros se tendrá que hacer por sus decisiones.

Financiamiento público de partidos políticos, 2007-2012*

Años	Total nueva fórmula	Total vieja fórmula	Incremento/ ahorro	Porcentaje incremento/ ahorro
2007	2'628,683	2'669,483	-40,800	-1.52
2008	2'788,507	2'776,262	12,244	0.44
2009	3'845,463	5'774,626	-1'929,163	-33.40
2010	3'137,897	3'002,805	135,091	4.49
2011	3'328,682	3'122,918	205,763	6.58
2012	5'296,598	6'495,669	-1'199,070	-18.46
Totales	21'025,832	23'841,767	-2'815,934	-11.81

*Calculando un incremento de 2 por ciento anual en el padrón electoral y 4 por ciento en el salario mínimo diario vigente para el D.F. entre 2007 y 2012 (miles de pesos).

Fuente: "Financiamiento público de los partidos políticos derivado del proyecto de Decreto de la Reforma Electoral", septiembre de 2007, Comité Ciudadano para la Reforma Electoral.

UNA REFORMA IMPUGNADA ANTE EL PODER JUDICIAL

La reforma política se vio cuestionada por los partidos, por los grandes medios, por el empresariado y por un grupo de intelectuales ligado a las televisiones.²⁴⁹ Un juez admitió un amparo promovido por Televisa para impugnar la constitucionalidad de catorce artículos del Cofipe. El 11 de febrero la SCJN reabrió la posibilidad de que se revisaran los amparos promovidos por los grupos empresariales y por un grupo de académicos y del sector cultural en contra de las modificaciones constitucionales en materia electoral.²⁵⁰ Y el 12 de febrero PT y Convergencia impugnaron ante la Suprema Corte la reforma electoral. A finales de abril en una votación de 6 a 5 la SCJN aceptó revisar si existieron vicios de procedimiento en la reforma constitucional de 2007. A finales de junio Convergencia pidió a la SCJN que corrigiera los excesos de la reforma electoral que acotaba derechos ciudadanos y de los partidos minoritarios. La SCJN examinó los juicios de acciones de inconstitucionalidad que promovieron Convergencia y Nueva Alianza en contra de la reforma electoral y en una votación de 7 a 4 resolvió que, si bien el proceso de reformas a la Constitución puede ser impugnado y revisado, los juicios de acciones de inconstitucionalidad no eran la vía adecuada para hacerlo. Pasaron a analizar otra acción de inconstitucionalidad en contra de la aprobación del Cofipe. La SCJN atrajo los amparos que presentaron la Confederación de Cámaras Industriales y la Cámara Nacional de la Industria Pesquera y Acuicola (que cuestionan que el IFE sea el único facultado para contratar propaganda política en medios electrónicos). A finales de junio las 12 organizaciones representativas del sector privado exigieron a la SCJN resolver antes del primero de julio las 110 solicitudes de amparo presentadas por ellas en materia electoral y respecto al Cofipe. Granados Chapa recapituló: órganos de la iniciativa privada habían acudido al amparo porque consideraron que la prohibi-

²⁴⁹La SCJN convalidó las siguientes disposiciones impugnadas: el procedimiento legislativo con el que se aprobó la reforma; la prohibición de comprar tiempo en medios; la exclusividad de los partidos al registro de candidatos (lo cual va en contra de las candidaturas independientes); el régimen de financiamiento público para actividades específicas; la ausencia de financiamiento para las agrupaciones políticas; los requisitos para observadores electorales. La Corte sólo declaró inválidas la norma de la transferencia de votos para obtener 2 por ciento en una coalición y las fracciones II y III del inciso d) del artículo 354 del Cofipe, sobre el monto de las multas a precandidatos y candidatos, en el documento de trabajo núm. 51 "La reforma electoral y el nuevo espacio público", de Efrén Arellano Trejo, pp. 24-25.

²⁵⁰El Universal, 11 de febrero de 2008.

ción de contratar propaganda política en radio y televisión restringía su libertad de expresión, y en ese sentido también un grupo de intelectuales (cuya mayoría participan en medios de comunicación electrónica e impre- sa) había solicitado la protección de la justicia federal. Salvo algunas ex- cepciones, las demandas de amparo de los grupos empresariales habían sido desechadas en los juzgados de distrito por ser consideradas noto- riamente improcedentes a partir del criterio que expresó la SCJN en 2002 de que las reformas constitucionales no eran impugnables. Ante esto los quejosos habían acudido a la SCJN.²⁵¹ Jorge Eduardo Navarrete, al referirse a los amparos de un grupo de intelectuales y organismos empresariales en contra de la reforma electoral, consideró que sólo si se entendía que la publicidad era la forma más acabada de expresión de las ideas podrían tomarse en serio algunos de los argumentos incluidos en esa demanda (Navarrete, 2008). El ex presidente del IFE José Woldenberg escribió que lo que se vetaba era gastar dinero para invertir en las elecciones. La reforma lo que impedía era que una persona o un grupo dislocaran uno de los pi- lares de la contienda democrática: la equidad. En 2006 no hubo equidad. Las normas eran necesarias si se quería que la competencia fuera pareja. Al referirse al grupo de intelectuales que se habían amparado contra la reforma electoral por considerarla violatoria de la libertad de expresión, Woldenberg recalcó que ese grupo no tenía razón. Hacía ver que la ma- yoría de los que estaban en ese grupo tenían espacios en los medios y podían expresar con absoluta libertad sus opiniones sobre candidatos y partidos. Lo que no se podía era comprar tiempo en los medios para hacer lo mismo.²⁵² Otro académico especialista en cuestiones electorales se refirió también a los amparos. Aclaró que la reforma implicaba que ni partidos, ni personas físicas o morales podían comprar tiempos en radio y televisión para difundir la propaganda electoral. Los intelectuales que se habían amparado no habían visto mermada su libertad de expresar lo que querían. Lo que se impedía era que el dinero fuera el que decidiera las elecciones.²⁵³ José Antonio Crespo distinguió entre libertad de expre- sión y libertad de publicidad. Recordó que la reforma pretendía proteger la equidad en los procesos electorales. Recordó que los poderes fácticos podían alterarla como lo hicieron en 2006. Acepta que algunos de los ale-

²⁵¹ Miguel Ángel Granados Chapa, "Reforma constitucional impugnada", *Reforma*, 30 de junio de 2008.

²⁵² José Woldenberg, "Equidad en la contienda", *Reforma*, 3 de julio de 2008.

²⁵³ Eduardo R. Huchim, "Aroma", *Reforma*, 7 de julio de 2008.

gatos de los quejosos son atendibles como por ejemplo la incongruencia de prohibir el acceso contratado a unos medios electrónicos, pero no a otros, como los impresos o Internet. Este académico opinaba que se de- bían prohibir todos los *spots*, aun a los partidos, y privilegiar el debate. Le pareció que la SCJN en lugar de desechar por cuestiones de forma debía entrar al fondo y abrir audiencias en las que sopesara argumentos tanto a favor como en contra de la reforma.²⁵⁴ Por su parte, el presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía del Senado, advertía sobre la estrategia dilatoria y tendenciosa que el duopolio televisivo había puesto en marcha para evitar cualquier avance que tendiera a emparejar el terreno de juego en la lucha por democratizar los medios de comunica- ción. Lamentó que las voces de intelectuales que promovieron el amparo, más que fortalecer los espacios de discusión que enriquecieran el acervo ciudadano, tendieran a distorsionar la realidad en que se encontraba en juego dinero del erario. Preguntó si no era el dinero una forma de coerción para el libre ejercicio de la libertad de opinión. Recalcó que la libertad de expresión de los intelectuales para dar a conocer sus opiniones no estaba mencionada ni se encontraba en riesgo en la reforma constitucional. La primera respuesta que dio la SCJN fue a los partidos quejosos. La SCJN ava- ló el proceso legislativo en que se habían aprobado las reformas al Cofipe; no se habían violado las normas legislativas en el proceso. Convergencia manifestó su desacuerdo con ese fallo.²⁵⁵ Los partidos con menor por- centaje de votación habían acudido a la SCJN solicitando que se anulara la reforma electoral por inconstitucional; pero resultaron más perjudicados con esa acción, porque la SCJN consideró que lo inconstitucional estaba en el artículo 96 del Cofipe en el que se decía que en las alianzas si uno de los partidos tenía más de 1 por ciento, pero no alcanzaba 2 por ciento para mantener su registro, el partido coaligado le pasaría votos para que alcanzara ese porcentaje.²⁵⁶ La SCJN prohibió que los partidos grandes transfieran sufragios a los pequeños; y tampoco avaló las candidaturas inde- pendientes.²⁵⁷ El 8 de julio de 2008 la Suprema Corte declaró válidas casi en su totalidad las reformas al nuevo Cofipe. Revisó los juicios que promo- vieron los cinco partidos con menores porcentajes de votación. Determinó

²⁵⁴ José Antonio Crespo, "Libertad de expresión y derecho a la información", *El Universal*, 30 de junio de 2008.

²⁵⁵ *La Jornada*, 2 de julio de 2008.

²⁵⁶ *El Universal*, 4 de julio de 2008.

²⁵⁷ *La Jornada*, 4 de julio de 2008.

que eran constitucionalmente válidas las prohibiciones para que ni ciudadanos ni empresas, ni partidos, ni precandidatos, ni candidatos pudieran contratar o adquirir espacios electrónicos para su promoción personal o fines electorales. El presidente de la SCJN propuso suplir errores en que habían incurrido los legisladores en cuanto al castigo a ciudadanos, partidos y empresas que no acataran esas disposiciones. Propuso que la multa fuera de hasta 500 días de salario mínimo. En cambio se mantuvo la multa de hasta 100,000 días de salario mínimo a los concesionarios de radio y televisión que difundieran ese tipo de mensajes. Esta suplencia se dio porque un día antes había declarado inconstitucional la multa que estaba en el Cofipe (del doble del precio comercial del tiempo contratado). Se quitó porque era una multa fija.²⁵⁸

La Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión opinó que con esa decisión se cerraba el paso a la contratación de la propaganda electoral.²⁵⁹ El académico Lorenzo Córdova precisó que, aunque la SCJN había decidido que el análisis sobre la validez de la disposición constitucional relativa a la prohibición de compra de publicidad debía ser resuelta posteriormente, dado que con una votación de seis a cinco se había pronunciado sobre la congruencia y validez del Cofipe respecto a las disposiciones constitucionales, con esa resolución el destino de la reforma estaba prácticamente sellado, y consecuentemente el de varios amparos. Ciertamente la SCJN tendría que resolver en torno a algunos amparos que atrajo, pero su criterio sobre el tema de libertad de expresión y la prohibición de compra de publicidad ya se había prefigurado con el debate sobre el Cofipe. A los quejosos sólo les quedaría la vía internacional.²⁶⁰

²⁵⁸*El Universal*, 8 de julio de 2008; *La Jornada*, 9 de julio de 2008; Nota informativa del IFE del 9 de julio de 2008: la Corte había resuelto las acciones de inconstitucionalidad 61/2008, 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008 promovidas por PT, Convergencia, Nueva Alianza, PVEM y Alternativa Socialdemócrata y Campesina los cuales habían demandado la invalidez del decreto por el que se había expedido el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Se reconoció la validez del decreto por el que se expidió el Cofipe, con la salvedad de normas que se habían declarado inválidas. Las implicaciones serán que los partidos podrán afiliarse y postular candidatos de acuerdo con sus estatutos sin la limitante que ponía el nuevo Cofipe; se invalidó la transferencia de un determinado porcentaje de votos de un partido coaligado a otro; en lo de las multas fijas a las personas que contraten tiempo en radio y televisión, se quita lo relativo a la multa del doble del valor comercial, pero las infracciones no quedan sin sanción porque quedan comprendidas dentro de la multa general.

²⁵⁹*La Jornada*, 9 de julio de 2008.

²⁶⁰Lorenzo Córdova, "La reforma electoral va", *El Universal*, 9 de julio de 2008.

La SCJN había atraído los 41 juicios de amparo que promovieron diversos grupos de empresarios, y un grupo de intelectuales en contra de la reforma electoral.²⁶¹ En este contexto, integrantes de AMEDI mandaron una carta a los ministros de la Suprema Corte. Decían que les parecían inaceptables las presiones que hacían algunos medios de comunicación sobre la SCJN, algunas de ellas sustentadas en infundios e intimidaciones. Se refirieron a las demandas de amparo presentadas por algunos ciudadanos en contra de las disposiciones contenidas en la reforma constitucional. Aclararon que la prohibición de que particulares, candidatos y partidos contrataran propaganda de radio y televisión para influir en las preferencias electorales era saludable para la democracia. No estaban de acuerdo con los argumentos de los que se habían amparado, alegando que eso era un atentado a la libertad de expresión. Recalcaban que esa prohibición contribuía a la equidad en la competencia electoral, impedía que los que tuvieran dinero pudieran hacer política electoral en detrimento de los que no contaban con recursos para realizar un gasto de esa naturaleza; limitaba la capacidad de las empresas de radio y televisión para influir en los procesos electorales, propiciaba el debate público; no obstaculizaba la deliberación pública; la libertad de expresión seguiría siendo ejercida en todos los foros, ya que sólo se impedía la compra de espacios. Opinaban que no se debería confundir la libertad de expresión con esa variante de la libertad de mercado. Recordaban que esa disposición ya existía en el Cofipe, y que con la reforma se había incorporado además en la Constitución. Si la SCJN resolvía celebrar audiencias para conocer opiniones sobre el asunto, los firmantes manifestaban su interés para participar en ellas.²⁶² En contra de la reforma se habían pronunciado los poderes fácticos, más un grupo de intelectuales afines a dichos poderes. A favor de lo sustancial de la reforma estaba una gran parte de los grupos cívicos que habían estado pugnando por hacer avanzar la democracia.

DEBATES SOBRE LA REFORMA ELECTORAL

Un sector que ha sido poco regulado, los concesionarios de la radio y la televisión, con la reforma electoral y el cambio de modelo de medios, generó una importante preocupación, ya que por primera vez se verían afecto

²⁶¹*El Universal*, 9 de julio de 2008.

²⁶²Carta de AMEDI a la Corte, entregada el 11 de julio de 2008.

tados sus intereses. Después de la reforma creció una crítica por lo que se considera como un exceso de los partidos políticos en su afán por acotar libertades de expresión y limitar la autonomía del IFE. ¿Se les pasó la mano a los legisladores o se trata de pleitos sin sustancia real?

Mientras que la reforma electoral de 1996 tuvo el mérito de llevarse a cabo a través de un amplio consenso, sobre todo en su fase constitucional, la reforma de 2007-2008 provocó un litigio con valoraciones antagónicas. Durante la fase constitucional de la reforma se logró cambiar el esquema entre política electoral y medios de comunicación, lo cual puede evaluarse de manera positiva, a pesar del conflicto con los concesionarios de medios electrónicos. En la segunda fase, la que consigna la letra chica, los procedimientos, normas y facultades específicas que quedaron consignadas en el Cofipe, las dudas y los cuestionamientos volvieron a activarse.

Para analizar el debate se pueden distinguir al menos dos asuntos relevantes: uno es la reglamentación sobre los medios masivos y el otro es la nueva arquitectura del IFE. ¿Se limita la libertad de expresión o simplemente se regula la capacidad de compra de tiempos? Si a ello se agrega la elevación a rango constitucional de prohibir las campañas sucias (denigren a las instituciones o calumnien a las personas, artículo 41 de la Constitución), entonces la discusión se complica aún más. Para algunos analistas las campañas negativas son necesarias, forman parte de la competencia política y su prohibición se ve como algo antinatural. Para otros es preferible impulsar debates sobre proyectos y propuestas, en lugar de tener una exacerbación de *spots* sucios. En este dilema existe una pregunta de fondo: ¿es democrático regular expresiones políticas en una campaña electoral? Consideramos que las libertades son un bien público no negociable, que necesitan estar cuidadas y tuteladas por el Estado, pero, al mismo tiempo, no se trata de libertades absolutas. Los partidos, como sujetos de interés público, necesitan moderar su búsqueda del poder. El problema es cómo determinar la frontera entre una campaña negativa necesaria, y otra en donde se insulte, denigre o se calumnie al contrincante. En experiencias recientes en la materia podemos observar que ha habido regulación del IFE y del Tribunal, y se ha encontrado la línea de esa delicada frontera. También hemos visto las consecuencias negativas en términos de polarización política y crispación social, cuando se ha pensado que esas libertades son absolutas para hacer y decir lo que se quiera, incluso a costa de violentar la ley, como sucedió en 2006.

La sugerencia de las pautas para los noticieros obedece a la tutela de derechos como la equidad en la cobertura noticiosa. Una parte de las prohibiciones sobre campañas sucias y la no intervención de terceros también se asentaban en el viejo Cofipe, con la diferencia que eran normas imperfectas, sin sanciones y sin autoridad responsable. Como en cualquier marco regulatorio necesita haber progresividad y proporcionalidad en las sanciones.

Hay penalidades máximas y mínimas, pero será muy difícil que el IFE determine una suspensión de varios días de transmisión por una falta, pero el incentivo para no cometerla será importante. En suma, lo importante es establecer reglas que resuelvan problemas como los que se dieron en 2006: violaciones que quedaron impunes. Las libertades en esta materia necesitan regulación, no sirve de nada apelar a los absolutos. Una parte importante de la reglamentación en materia de medios se tiene que leer bajo la clave de los excesos en las elecciones de 2006. Los legisladores trataron de enfrentar los conflictos de la elección presidencial.

La otra parte también es complicada. ¿Estamos ante una vulneración a la autonomía del IFE? Bajo el argumento de que todos los servidores públicos deben ser responsables, se introduce una figura, la nueva Contraloría, que será conflictiva y seguramente provocará tensiones permanentes entre el IFE y el Congreso. Esta Contraloría, manejada desde el Congreso, no sólo tendrá atribuciones administrativas, sino de vigilancia sobre desempeños y capacidades, por lo que la autonomía del IFE se verá seriamente comprometida. De la misma manera, se ha hecho un diseño muy burocrático de las comisiones, espacio fundamental para el manejo entre los consejeros y la estructura operativa, en donde se mete a los partidos, se limita el número de consejeros, por lo cual las comisiones serán como pequeños consejos. Se hacen marcadas distinciones entre el presidente y el resto de los consejeros, y se establece una suerte de reproducción burocrática, como si el presidente fuera un secretario y el resto de los consejeros, sus subsecretarios. A ello se agrega que la comisión de fiscalización será sustituida por un órgano técnico, lo cual puede debilitar la fiscalización ciudadana si no se establece una vinculación cercana entre la parte técnica y los consejeros. Tanto por el exceso de reglamentación burocrática en la conformación de las comisiones, como por la pérdida de autonomía en manos de una auditoría generada desde el Congreso de la Unión, se puede llevar al IFE a perder sus ingredientes ciudadanizados, y en esa nueva arquitectura, la reforma estará a prueba.

Otra forma de entender el problema de la reforma electoral 2007-2008 es desde los cambios de alineación que hubo entre la clase política y los concesionarios de radio y televisión. Después del primer movimiento reformador, y de la resolución de la SCJN sobre los puntos inconstitucionales de la llamada Ley Televisa, a los que ya nos hemos referido anteriormente, hubo otro movimiento para dejar las cosas como estaban y no terminar la tarea. Se puede pensar en un nuevo pacto político con los medios para subsanar la disputa que dejó la reforma. El costo inmediato fue dejar obligaciones del Congreso y pendientes muy importantes dentro del cajón de un archivo cuya etiqueta fue: "Aquí queda otra norma imperfecta, favor de no molestar hasta la siguiente temporada." Eso fue lo que sucedió durante el periodo extraordinario del mes de junio de 2008.

Otra vez se señala en el Cofipe en su libro séptimo, referente a las sanciones y las medidas disciplinarias, esa parte nueva del Código que bien podría denominarse "vigilar y castigar", como el famoso libro de Michel Foucault. En su artículo 350 se establecen las infracciones de los concesionarios o permisionarios, como la venta de tiempo de transmisión, la difusión de propaganda política pagada o gratuita, la manipulación de propaganda electoral y el incumplimiento del Código. Pero lo que ya no siguió fue hacer las adecuaciones en la Ley de Radio y Televisión. El senador panista Ricardo García Cervantes hizo una iniciativa para complementar la reforma electoral, pero ni siquiera fue dictaminada en las comisiones correspondientes. Tanto el PAN, como el PRI, le hicieron el vacío. Al mismo tiempo, terminó en el vacío el grupo plural del Senado que se constituyó después de las resoluciones de la SCJN, con el fin de concluir la labor de formular las nuevas reglas en materia de radio, televisión y telecomunicaciones.

Al fin del periodo de sesiones de junio de 2008 naufragaron tres reformas: la iniciativa preferente, que le daba al Ejecutivo la posibilidad de que le dictaminaran dos iniciativas por periodo; las propuestas sobre las causales de nulidad en una elección presidencial, que se refería a causales como violación del tope de campaña o el uso de recursos públicos; y las reformas a la Ley de Radio y Televisión.

La iniciativa espejo de García Cervantes establecía como objetivo: "armonizar las disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión con las disposiciones del artículo 41 constitucional y las del Cofipe en la misma materia".²⁶³ Las propuestas concretas eran añadir una fracción VIII al

²⁶³Iniciativa del senador Ricardo García Cervantes, "Proyecto que reforma y adiciona la Ley de Radio y Televisión", 28 de mayo de 2008.

artículo 7-A para la aplicación supletoria del Cofipe. Pero quizá la parte sustantiva que no aceptaron los concesionarios fue el añadir al artículo 31 una fracción en donde se estableciera como una causal de revocación de las concesiones en radio y televisión el incumplimiento grave del artículo 41 constitucional en su base III, en donde se delinea el nuevo modelo de comunicación política del país. Ante esta falta de sanción, lo que ha pasado es que el IFE como autoridad en la materia ha usado los instrumentos del Cofipe ante el incumplimiento de los concesionarios en la materia.

Cabe destacar el caso de Televisión Azteca que se amparó ante la reforma, al igual que Televisa, y se ha negado a transmitir las pautas dictadas por el IFE. El instituto ya multó a la televisora del Ajusco por la pena máxima (5'259,000 pesos), de acuerdo con el artículo 354-fracción que tipifica las infracciones a los concesionarios.²⁶⁴ La resolución del IFE establece que en caso de que la televisora no pague se deberá dar vista al Servicio de Administración Tributaria, así como informar a RTC de la Secretaría de Gobernación.²⁶⁵ Unos días después la televisora dio a conocer que el juzgado Décimo Tercero de Distrito en Materia Administrativa del D.F. emitió una resolución en la cual suspendió la multa porque Azteca no transmitió los spots de los partidos políticos como marca la ley.²⁶⁶ Los argumentos de la televisora sobre la resolución del IFE fueron que se trató de una multa excesiva, por ser la primera infracción, lo cual supuestamente contraviene la jurisprudencia de la proporcionalidad y la progresividad (CNNEXPANSION.com). En la misma ruta la otra televisora, Televisa, también recurrió al recurso del amparo en contra de la reforma electoral e impugnó 14 artículos del Cofipe, entre los cuales está el 49, en donde se establece el modelo de medios. En este punto es importante establecer que este artículo reproduce básicamente lo dicho en el artículo 41 de la Constitución, materia sobre la que no es válido el amparo. El discurso de las televisoras ha sido en todo momento, que se trata de una lucha por defender la libertad de expresión. Todo indica que hasta el negocio más monetario necesita un barniz ideológico para legitimarse.

En este litigio se puede uno preguntar qué puede pasar si todos los actores que sean sancionados por el IFE en materia de medios recurren

²⁶⁴El artículo 354-f del Cofipe establece que las sanciones a los concesionarios van de la amonestación pública, la multa de hasta 100,000 días de salario mínimo, en el caso de la radio es de 50,000 días y en caso de reincidencia será del doble de los montos señalados. La multa a TV Azteca corresponde a los 100,000 días.

²⁶⁵*El Universal*, 2 de mayo de 2008.

²⁶⁶*Ibidem*, 13 de mayo de 2008.

al amparo, y se suspende la obligación de pagar las multas y atender las sanciones, la normatividad y las capacidades del Instituto quedarán seriamente comprometidas. Además, se tendrá una norma que se puede violar, porque las consecuencias no tienen efecto vinculante sobre el que infringe la ley. Aquí es donde entra la otra parte de la pinza que se desprende del nuevo acuerdo entre los políticos y los concesionarios, si realmente no hay norma que obligue en serio a ese poder fáctico, como el poner en peligro la concesión por violar de forma reiterada la legalidad, como era el proyecto de la ley espejo que no prosperó, lo más probable es que la radio y la televisión violenten la legalidad y en el peor de los casos terminen sólo con el pago de las multas, que era lo que hacían antes los partidos políticos ante los incentivos del modelo previo de compra directa, la preferencia era "pedir perdón antes que pedir permiso", o sea pagar la multa, pero aparecer en los medios para competir, aunque se violentara la legalidad.

Después de este análisis resulta lógico coincidir con la opinión de Javier Corral²⁶⁷ quien sintetiza el problema en los siguientes términos:

La reforma constitucional en materia electoral necesita pocos complementos reglamentarios directos; se requieren mayores sanciones al incumplimiento, no más. Lo que la reforma electoral necesitaba era una reforma de medios completa, porque la reforma electoral lo que atacó fue un abuso en términos de la preponderancia del dinero como elemento determinante en las elecciones a partir de la contratación de propaganda electoral. La prohibición de que los partidos entren en esa dinámica, los terceros, los particulares, es un avance, pero eso no libra a la política del duopolio de la televisión, eso no libra a las elecciones del criterio discrecional de dos familias que manejan la televisión.²⁶⁸

En suma, la falta de una reforma para los medios electrónicos, no sólo afecta a la reforma electoral, sino que refuerza de manera importante los poderes fácticos de la televisión. El proyecto que presentó la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI) sobre la reforma, que desembocó en un frente de más de 100 organizaciones sociales que hicieron suya la agenda de la AMEDI, los esfuerzos del grupo plural que se constituyó en el Senado para acordar un proyecto de reforma, todos fueron esfuerzos que quedaron detenidos cuando los hilos del poder volvieron a hacer

²⁶⁷Uno de los pocos panistas críticos con la situación sobre los medios en México, preside la AMEDI.

²⁶⁸*Enfoque*, núm. 751, 24 de agosto de 2008.

una nueva alianza entre la clase política y los grandes concesionarios de la televisión. La regulación estatal quedó por debajo de las necesidades y el panorama monopólico de las dos grandes televisoras comerciales volvió a ganar la batalla.

Con el inicio del proceso electoral de 2009 se puso a prueba la reforma electoral. Sin embargo, los litigios no terminaron. La SCJN estableció, en votación dividida de 6 a 4, que a raíz de los amparos en contra de la reforma electoral de ahora en adelante pueden proceder amparos en contra de una reforma constitucional, como un mecanismo de defensa de los ciudadanos, pero al mismo tiempo instruyó que los "jueces federales que atenderán estos casos [...] se limiten sólo a verificar si el proceso legislativo que se siguió en el caso de la reforma electoral fue el correcto".²⁶⁹ La Corte no entró al fondo del amparo en contra de la reforma constitucional en materia electoral, incluso desechó los amparos que se enfocaron en contra del contenido de la reforma, y sólo aceptó los que impugnaron el procedimiento.

Hay en el escenario electoral de 2009 dos riesgos graves que afectarán de manera progresiva al sistema electoral en su conjunto: uno es la intromisión del narcotráfico y el crimen organizado en las elecciones, con señales que cada día son más explosivas: el asesinato de candidatos, legisladores y jueces, además de la penetración directa no sólo a través de recursos económicos, sino de representantes directos. El otro tiene que ver con la manipulación del voto, la compra y la coacción, el aumento del clientelismo, que ahora será profundizado por partidos cada vez más ricos. En las nuevas reglas del juego electoral no existe ningún instrumento que pueda enfrentar estos desafíos. Para variar, a nuestros legisladores sólo les alcanzó para ver hacia atrás, pero no para una reforma hacia el futuro. La incapacidad de la clase política para reconstruir la confianza electoral perdida deja un panorama poco alentador. Reforma a prueba, deslealtad de los concesionarios hacia la reforma, partidos poco sensibles al desgaste de su imagen y al repudio ciudadano, dejan un escenario con altas posibilidades para que siga aumentando el abstencionismo; será cosa de esperar los resultados de 2009. Esperamos equivocarnos en esta proyección.

²⁶⁹*El Universal*, 2 de octubre de 2008.

Reflexiones finales: la democracia mexicana, regresión, continuidad y reformas

Finalmente y como manera de resumir todo lo que antecede, se puede decir que, paradoja de paradojas, en América Latina tenemos hoy el inmenso logro y promesa de un régimen democrático, pero carecemos del Estado necesario para sostener y expandir ese fragmento de democracia que hemos logrado.

GUILLELMO O'DONNELL

1. Con la alternancia presidencial del año 2000 se llegó a pensar por diversos analistas que México había llegado a un momento importante en su largo proceso de transición a la democracia. Unos años después han sucedido acontecimientos que obligan a reformular los supuestos y los conceptos con los que se pensó y se analizó la fase de la transición mexicana y los años posteriores.

El paradigma de la transición a la democracia se ha agotado como espacio de análisis. El país ha entrado a una etapa mucho más compleja de construcción de su democracia, con regresiones importantes y con algunos avances. El tema de la alternancia ha dejado de ser el factor sobre el que gravitan las principales preocupaciones que tuvieron los actores políticos durante las dos décadas pasadas. En su lugar, la preocupación central se ha trasladado hacia la discusión sobre el proyecto de país y su arquitectura institucional, como sucede en las etapas posteriores a una transición político-electoral. Hay al menos tres problemas importantes que gravitan en el corazón de las preocupaciones sobre el presente y el futuro próximo de la democracia mexicana:

- Las condiciones estructurales de la pobreza y la desigualdad, que se extienden por el país y que le restan potencial al desarrollo democrático, sobre todo en lo que se refiere a una ciudadanía fuerte. Hay mediciones, encuestas de opinión, que indican que para la percepción

ciudadana si una democracia no resuelve el problema de la pobreza, no es una democracia.²⁷⁰

- La construcción de un país de leyes, la impartición de justicia, el Estado de derecho, junto con los procesos culturales y las formas de integración y construcción de redes de confianza, son factores indispensables para que una democracia pueda consolidarse. Existe una percepción de que la ley es violada principalmente por las autoridades (54.8 por ciento).²⁷¹
- La reconstrucción de una nueva arquitectura institucional a través de un ciclo de reformas democráticas que permita consolidar la incipiente democracia mexicana. Muchos pendientes quedan para completar este proceso; mientras tanto, pudimos destacar que las instituciones emblemáticas del cambio democrático en México han entrado en ciclos de auge y declive que ponen en riesgo los avances logrados.

El proceso electoral de 2006 no sólo fue importante por el conflicto que se produjo, sino porque expresó de manera amplia las preocupaciones políticas, ideológicas, y las divisiones que acompañaron a los proyectos de país que ofrecieron los dos principales candidatos a la Presidencia, Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador. El empate electoral de 2006 fue, sin duda, un momento clave para la incipiente democracia mexicana. Con las mismas reglas electorales tuvimos dos procesos inversamente proporcionales, la elección presidencial de 2000 y la de 2006: mientras el primero fue un triunfo electoral pacífico y legítimo, el segundo fue conflictivo y polarizante.

Durante el primer gobierno federal de alternancia –un gobierno que llegó al poder con toda la legitimidad posible y con fuertes expectativas de transformación– no logró hacer los cambios institucionales que necesitaba el país para convertir la transición electoral en una democracia estable y consolidada. Salvo algunos cambios, como la Ley Federal de Transparencia, el resto del entramado institucional no tuvo modificaciones sustantivas. En lugar de las reformas, el espacio político se llenó de una confrontación entre las fuerzas de la izquierda y la derecha, representadas por el gobierno federal y el gobierno de la capital del país. En este litigio,

²⁷⁰Encuesta, "La naturaleza del compromiso cívico. Capital social y cultura política", IFE 2003, la pregunta es "En su opinión, un país con elecciones limpias, pero que no resuelve el problema de la pobreza, ¿es o no democrático?" 59.2 por ciento contestó que no.

²⁷¹*Op. cit.*, encuesta IFE, 2003.

se usaron los instrumentos políticos y legales para sacar del juego al jefe de Gobierno de la capital (el precandidato más fuerte de la izquierda) mediante un desafuero político que se hizo un año antes de la sucesión. Esta jugada contaminó la sucesión presidencial. A ello se sumaron las fuertes deficiencias de un modelo electoral mediatizado que inundó los medios de propaganda sucia y polarizó a la sociedad.

El proceso electoral de 2006 fue un momento complicado del país en el que se pueden analizar los proyectos, las reglas, las fortalezas y debilidades de la incipiente democracia mexicana.

Una vez que legalmente fue superada la crisis electoral y el nuevo gobierno entró en funciones, empezó otra etapa que ha sido una mezcla paradójica: por una parte, la legitimidad del nuevo gobierno quedó cuestionada porque la parte que perdió la elección por medio punto porcentual, unos 230,000 votos de 41 millones de sufragios, no reconoce al gobierno legal, y esta situación ha marcado al actual sexenio. Este conflicto es un recordatorio de que las elecciones presidenciales dejaron un grado importante de incertidumbre en sus resultados. Pero, por otra parte, en el Congreso se ha abierto un importante ciclo de reformas, los cambios que no se hicieron durante el primer gobierno se están haciendo ahora con un gobierno cuestionado, lo cual no deja de ser una paradoja.

La agenda de reformas que ha planteado el Congreso incluye varios de los temas estratégicos para la transformación institucional del país: reforma electoral, régimen político, federalismo, justicia y bienestar social. A este conjunto se le ha llamado la reforma del Estado. Sin embargo, hasta el momento se ha realizado la reforma electoral, que analizamos en el libro; además, existen otras reformas a las que se les ha llamado estructurales, como la reforma energética, la reforma laboral y la de los medios de comunicación, que no se sabe cuándo se vayan a aprobar.

Así, con una expectativa mucho más baja que en el año 2000, y una democracia que tiene múltiples déficits (ciudadanía frágil, pobreza y exclusión amplia, monopolios empresariales, un clima de enfrentamiento con el narcotráfico y el crimen organizado, fuertes dosis de desencanto por los limitados resultados de la democracia durante sus primeros años entre algunos de los más importantes), el país deja atrás la fase de la transición y se encamina hacia un complejo proceso de ajustes institucionales y estructurales.

2. Hasta el 2 de julio del año 2000 tuvimos en México un objetivo paraguas que cubría un conjunto de esfuerzos, reformas, avances, retroce-

- El Banco Mundial dio a conocer su estudio Indicadores de Gobernabilidad Mundial (wgi) y de las seis variables que trabaja, México retrocedió en cuatro y permaneció igual en dos entre 2003 y 2007. En el indicador de “voz y rendición de cuentas”, que mide las libertades de expresión, asociación y prensa, así como la selección ciudadana de los gobernantes, nuestro país bajó de 55.3 a 48.6 en 2007. La caída mayor la tenemos en el indicador de “estabilidad política y ausencia de violencia” que es de 42.3 a 25.5. También hay una baja en lo que se refiere a estado de derecho (calidad de la justicia, derechos de propiedad, desempeño de las policías, el Poder Judicial, crimen y violencia), en este aspecto pasamos de 43.3 a 34.3. En el control de la corrupción, que mide el grado de captura del Estado por las élites y los intereses privados, la baja es de 53.4 a 48.8. Los dos indicadores en donde no hay modificaciones significativas son efectividad de los servicios públicos y capacidad regulatoria; sin embargo, en ambas también existen problemas identificados. Casi todos los indicadores para medir la democracia señalan que la democracia en México se ha deteriorado en los últimos años.
- En el Latinobarómetro 2007 la caída en el apoyo a la democracia fue de 58 a 54 por ciento; en el grado de satisfacción también caímos de 41 a 31 por ciento.
- En el Informe de Desarrollo Democrático de América Latina, que presenta la fundación Konrad Adenauer, México bajó 6 por ciento.
- Según los índices de Freedom House, México bajó en el criterio de las libertades civiles del punto 2 al 3 (en una escala del 1 al 7), porque se ha deteriorado la libertad de prensa, sobre todo por la violencia en contra de los periodistas.
- En el Barómetro Global de la Corrupción, uno de los principales instrumentos de Transparencia Internacional, con la medición de fines de 2006, los resultados no fueron positivos, ni alentadores. El país aparece entre los más corruptos en materia de sobornos a la policía. En México 43 por ciento opina que el gobierno no sólo no lucha contra la corrupción, sino que además la fomenta; entre 51 y 70 por ciento opina que la corrupción afecta en gran medida a la vida política, por ello, en una escala del 1 al 4, en donde la primera es en absoluto y la segunda es en gran medida, la nota es de 3.4 que opina que hay corrupción en la vida política. Según esta medición los más corruptos son la policía y los partidos políticos, seguidos de cerca por el Congreso y el sistema judicial.

- Los derechos humanos. En una entrevista reciente Gilles Lipovetsky señaló que la decepción y el desencanto democrático, que no son por supuesto un problema mexicano, no sólo se deben a la “impericia de los gobernantes”, sino a algo más profundo, al desajuste terrible que sufre el sistema de derechos humanos, al que consideró como el “auténtico código genético y axiomática moral de las democracias”. Cualquier análisis a este código en México, nos puede ayudar a entender una parte importante del retroceso mexicano. Existe un retroceso en este importante espacio de la vida pública. Desde el caso de Oaxaca y Atenco en 2006, se inició una etapa de abierto deterioro, que se ha venido acentuando por la política de combate al narcotráfico, la militarización de amplios territorios y el destierro del gobierno panista de Calderón en la materia. Tanto los organismos independientes de derechos humanos como las instancias de las Naciones Unidas, expresan la complejidad del problema.²⁷²

4. Uno de los fenómenos más importantes en muchas de las democracias actuales es el proceso de regresión. México no es una excepción, los ejemplos se multiplican. Venezuela con Chávez o Rusia de Putin, sin dejar de lado lo que ha hecho Bush en Estados Unidos, muestran un grave problema: sistemas políticos que se consideran como democracias, pero que desarrollan procesos de regresión o descomposición.

El fenómeno ha sido analizado por diversos autores en otros países, y en México el libro de Lorenzo Meyer *El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad*, da cuenta del fenómeno.

²⁷²Se puede remarcar un endurecimiento de la actividad policiaca en cuanto a arraigo, tortura, cateos sin orden judicial. La Comisión Nacional de Derechos Humanos posee facultades que no ejerce, tiene un diseño obsoleto y las comisiones estatales presentan un panorama terrible, 10 no son autónomas, 11 están manejadas por el Ejecutivo y 12 tienen un modelo de gestión obsoleto. También hay casos emblemáticos como el de la periodista Lydia Cacho. La sesión de la SCJN del jueves 29 de noviembre de 2007 mostró los obstáculos que tiene la justicia en México: rigorismo ineficiente y desempeños interesados políticamente. ¿Para qué hacer el esfuerzo de una investigación amplia, crear la expectativa de la justicia y luego negar los hechos y tirar todo a la basura? El expediente que presentó el ministro Juan Silva Meza ubicó con impecable lógica jurídica la argumentación: “sí existió concierto de las autoridades de los estados de Puebla y Quintana Roo para violar los derechos fundamentales de la periodista Lydia María Cacho Ribero [...] Si existió violación reiterada y sistemática de derechos fundamentales en perjuicio de menores de edad”. Así con la votación mayoritaria de los ministros de la Corte quedó en la impunidad el caso y bajo protección la red de pedreras, asunto de fondo de las investigaciones de esta periodista.

Una de las tesis del libro de Meyer es que el foxismo desperdició su oportunidad histórica de haber consolidado la democracia en México. Se trató de un espejismo, que se tradujo en un proceso que pasó de *euforia a la continuidad*. El análisis hace un inventario de temas que cruzaron el foxismo: desde los factores estructurales de la pobreza y el reto permanente de cómo darle la vuelta a la “desigualdad extrema que ha acompañado a México por siglos”; pasando por un breve análisis sobre el problema de las pensiones, hasta el análisis del conflicto de Oaxaca. La mecánica política de la continuidad se vuelve otra rutina dentro del funcionamiento de un sistema que ahora se reclama como democrático.

Como un contraste paradójico, también se publicó un libro de dos colaboradores del presidente Fox: *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, de Rubén Aguilar y Jorge Castañeda. El texto es interesante porque supuestamente se construye sobre la idea de que hay cambios y diferencias respecto a las viejas herencias del régimen político. Sin embargo, la narración de algunos de los conflictos del primer gobierno de alternancia muestra que una parte de los fracasos de ese gobierno tuvieron que ver con las herencias, inercias, es decir, más con la continuidad que con la diferencia. En una parte del texto, después de analizar cómo y por qué había fracasado lo que se presentó como la obra pública más importante del sexenio —la construcción de un nuevo aeropuerto para la capital del país— se llega a una conclusión en los siguientes términos:

la responsabilidad del fracaso reside en el sistema político mexicano [...] Después de 2000, el aparato de Estado permaneció intacto en lo esencial; cambiaron las cabezas, más no los peldaños inferiores, ni las costumbres, ni la manera de ver y hacer las cosas [...] Quizá la mayor lección de Atenco reside aquí: Fox —y todo indica que Calderón también— prefirieron abstenerse del intento de dotar al país de las instituciones que necesita, limitándose al bricolage o la microtálacha cases; la inercia, el temor a hacer olas, el exiguo margen de maniobra, todo ello ha conducido al país a la parálisis en materia de grandes ambiciones. Queda el minimalismo: en la Terminal 2; en la reforma fiscal o electoral; en la reforma penal [...] (Aguilar y Castañeda, 2007: 237-238).

En México la experiencia del panismo en el gobierno ha producido una suerte de “espejismo democrático”, en el cual predomina una inercia de continuidad y en el que las oportunidades para consolidar el sistema se han desperdiciado hasta la fecha. En suma, el problema de la continuidad política, de

los saltos para atrás, hace que el país se rezague no sólo en materia democrática, sino en niveles de competitividad económica, desarrollo científico, nivel educativo, etcétera, como lo muestran indicadores en todos esos campos.

5. Cuando se habla de las reformas pendientes se pueden hacer largos listados. El entramado institucional padece de un gran déficit. Lo que nos dejó la transición democrática tiene algunas consecuencias negativas para la vida pública del país. Apuntamos de entrada dos: un enorme déficit institucional que afecta el funcionamiento del Estado y hace evidentes las contradicciones de una lógica democrática empantanada por las viejas inercias de un sistema político; y un gran desencanto ciudadano frente a los escasos resultados de la democracia, lo cual se expresa en la enorme desconfianza frente la clase política, los partidos y los legisladores.

Una simple enumeración de los temas sobre los que es necesario reformar y establecer una nueva arquitectura institucional nos llevan a varias zonas de reforma:

En la discusión de los temas de la reforma del Estado, es importante centrarse en algunos de los núcleos articuladores que han estado presentes en la opinión pública:

- a) Se pueden destacar los procesos electorales y las aberraciones de un modelo de gasto, financiamiento público y de acceso a medios que generó malestar y dispendio, produjo campañas plagadas de mercadotecnia y debilitó el debate político. La desconfianza institucional ha regresado al escenario político; y ha vuelto a crecer la falta de certidumbre en los instrumentos. La reforma de 2007-2008 se ha realizado con claroscuros, puntos positivos como el nuevo modelo de medios, prohibición de compra en radio y televisión; la reducción de las campañas y regulación de las precampañas; asuntos que no se resolvieron como el del amplio financiamiento público, como vimos en el capítulo sobre la reforma. Y cambios que son negativos porque afectan la autonomía del IFE como la contraloría.
- b) Los temas del régimen político no se han querido tocar. Las modificaciones al sistema de representación y formación de mayorías; nueva composición de los diputados con un número menor y otra relación entre mayoría y representación proporcional; la reelección legislativa continua; el jefe de gabinete o gobiernos de coalición; semipresidencialismo, para formar mayorías en un contexto de gobier-

nos divididos, minoritarios y con sistemas multipartidistas. Todos estos temas tendrán que esperar mejores tiempos.

- c) La necesidad de contar con nuevas reglas en materia de telecomunicaciones y en radio y televisión, que permita la transparencia en las concesiones, una regulación pública autónoma y que garantice una oferta plural e incluyente de opciones. Esta reforma que se reinició después de que la SCJN determinara que la Ley Televisa tenía diversos ordenamientos inconstitucionales; se inició un grupo plural en el Senado para terminar la tarea, pero desafortunadamente se volvió a detener el proceso por un nuevo arreglo entre la clase política y los concesionarios. México tendrá que esperar para tener nuevas reglas de regulación en la materia.
- d) Los temas del federalismo y las atribuciones fiscales de los gobiernos locales, así como nuevas formas de coordinación entre gobiernos locales y gobierno federal, son parte de una agenda que también está pendiente.

Otra de las reformas que se logró fue la del Poder Judicial: el cambio hacia un modelo acusatorio y los juicios orales para la implementación de mecanismos eficientes en la impartición de justicia. Las batallas políticas dentro de un sistema democrático no llevan a generar reformas con puros avances, porque se ponen en juego diversas visiones del problema e intervienen intereses encontrados. Por eso lo que tenemos son reformas de claroscuros. Es también el caso de la reforma judicial.

Las voces sobre la reforma judicial estuvieron polarizadas, por ello resulta aconsejable recurrir a un ejercicio de pros y contras sobre el perfil que tendrá el sistema judicial a partir de esta reforma. Al mismo tiempo, hay que ubicar el cambio de reglas y modelos dentro de un contexto no sólo de la dinámica institucional, sino de las prácticas, desempeños y culturas en el que se van a implementar las nuevas reglas. Esto nos permitirá entender que una reforma no necesariamente es el factor que determina y mejora la calidad de la impartición de justicia en el país de manera automática, sino que los cambios apuntan hacia procesos más complicados. El diseño institucional por sí mismo no modifica la práctica de la justicia, pero sin reglas estructuradas de forma adecuada, tampoco se puede pensar en un buen desempeño para mejorar urgentemente la impartición de justicia en México. En suma, el grave deterioro de la justicia en México necesita corregir de manera simultánea reglas y prácticas, leyes y desempeños.

Antes de aprobarse, Sergio García Ramírez, un jurista muy reconocido dentro y fuera del país, visualizó a la reforma como “un vaso con agua potable en el que alguien hubiese depositado unas gotas de veneno. México beberá esa mezcla”.²⁷³ Se trata de una visión en la que no se tenía que renunciar a los derechos y garantías para avanzar en el combate al crimen organizado. Según el jurista, “la preservación de los derechos humanos es perfectamente compatible con la seguridad pública”. En esta ruta la Comisión de Derechos Humanos del D.F. también se pronunció en el mismo sentido: “La reforma al sistema de justicia penal, que se discute en la Cámara de Diputados, viola los derechos humanos, permite la corrupción y genera prácticas que podrían convertirse en obstáculos de acceso a la justicia”.²⁷⁴ La Asamblea Legislativa del D.F. estableció una petición para que los legisladores revisaran algunas de las figuras que han generado polémica sobre este tema.

Desde hace casi un año, cuando Felipe Calderón presentó su iniciativa de reforma, hubo voces de alerta sobre lo peligroso y regresivo de su propuesta. Según algunos expertos que participaron en el largo proceso de esta reforma, se lograron corregir y superar algunos obstáculos, sin embargo, algunos permanecen, como la constitucionalización del arraigo y el establecimiento de un derecho penal especial para los “enemigos”, es decir, para el crimen organizado. Con el agravante, como lo señaló el especialista Miguel Carbonell, de que en la Constitución no se define lo que es la delincuencia organizada, ni los delitos que entran en esa esfera.²⁷⁵ Sin duda, las críticas más severas a este proyecto de reforma se pueden anotar en la siguiente lista que hace García Ramírez: la “flexibilización” en el ejercicio de la acción penal, lo cual llevará a que la consignación y libramiento de una orden de aprehensión pierda rigor y garantías. Otra crítica tiene que ver con la “independencia de la policía” porque la reforma disuelve la jerarquía que existe entre el Ministerio Público y la policía, lo cual puede llevar a un “desbordamiento” de estos cuerpos. No se necesita demasiado para saber que en el actual estado que tienen los cuerpos policíacos, es probable que aumenten los abusos que ya se cometen. El punto más polémico es el que crea un sistema paralelo de impartición de justicia, o el llamado “doble sistema penal”, que conducirá a México a una suerte de “guantanamoización”.

²⁷³ *El Universal*, 22 de febrero de 2008.

²⁷⁴ *Ibidem*.

²⁷⁵ *El Universal*, 3 de mayo de 2007.

La otra visión de la reforma consigna que hay avances importantes y, por supuesto, justifica la constitucionalización del arraigo, la violación del domicilio o allanamiento sin orden judicial; menciona los casos en los que estos procedimientos se pueden implementar: flagrancia o peligro de vida. Otra vez, hay voces críticas que señalan que eso ya sucede de forma cotidiana, pero ahora estas prácticas de abuso de la policía se harán con el amparo de la ley. De nuevo, los que querían un proyecto duro, que les diera más armas en contra del crimen organizado, suponen que los cuerpos policiacos están capacitados para actuar bajo el marco de la ley, sin violar derechos, lo cual es falso. En el proyecto de reforma existe una jerarquía en la cual los derechos humanos están en segundo término, o desvinculados del objetivo de mejorar la seguridad pública. La reforma hace que estos dos bienes sean incompatibles.

Uno de los avances que tiene la reforma –en voz del entonces subprocurador José Luis Santiago Vasconcelos– es el cambio hacia un sistema acusatorio o garantista, en el que se establece la “oralidad” de los juicios; la “contradicción”, como el mecanismo que asegura que una prueba vale si se presenta en un espacio donde estén presentes la parte acusadora y la defensa; la “concentración y continuidad” como el desahogo de pruebas en una sola audiencia; y la “legalidad de las pruebas” que impide transgredir la ley para su obtención. Con este modelo, señala el subprocurador, se da el paso de una justicia de gabinete a una que se impartirá de cara a la sociedad. En su opinión, se da también un peso mayor al proceso judicial en manos de los jueces y se le quita peso al Ministerio Público.²⁷⁶

Para aprobar esta reforma constitucional se necesitaba de las dos terceras partes, por lo que al final se logró un ajuste y se pudo suprimir el párrafo sobre los allanamientos sin orden judicial, lo que se suprimió fue “ingresar sin orden judicial a un domicilio cuando exista amenaza actual o inminente a la vida o a la integridad corporal de las personas”.²⁷⁷ Pero subyacen otros componentes que pueden afectar los derechos humanos, como el uso de grabaciones y el arraigo en casos de crimen organizado. Vemos la llegada de un sistema acusatorio y los juicios orales como algo positivo, pero no se terminó con el veneno que violenta los derechos humanos y las garantías ciudadanas.

²⁷⁶*El Universal*, 22 de febrero de 2008.

²⁷⁷La reforma se aprobó por 462 votos en la Cámara de Diputados, *El Universal*, 27 de febrero de 2008.

6. Una de las disputas políticas más importantes ha sido, sin duda, la que ha sucedido en torno a una posible reforma petrolera. El tema es importante porque es el caso que mejor muestra los proyectos de país en pugna, esa novedad que poco a poco se ha instalado en la vulnerada democracia mexicana. Como una nueva fase de la polarización que se vivió en México durante 2006, dos años después, el tema de una reforma petrolera volvió a prender los focos rojos de un enfrentamiento entre proyectos diferentes sobre el país.

En el pasado reciente hemos tenido momentos en los que se han enfrentado proyectos que han tensado las cuerdas políticas, como fue el doble fracaso del gobierno foxista por hacer una reforma fiscal que impusiera el IVA a alimentos y medicinas. Años después llegamos a cambios fiscales que dejaron ese impuesto fuera de la agenda. En 2007 y 2008 la reforma electoral enfrentó a los poderes constitucionales y a las televisoras; también la reforma al ISSSTE en 2007, confrontó a una parte sustantiva de los trabajadores públicos con las modificaciones en la materia de pensiones.

La reforma petrolera deja un mapa político del siguiente tipo: una abierta posición en contra de cualquier posibilidad de entrada de capital privado a Pemex, proyecto que defiende López Obrador y la izquierda en general con radicalidad. En el otro extremo se encuentra el gobierno panista de Calderón, que quiere abrir áreas importantes (refinación, almacenamiento, distribución, exploración) a la inversión privada; el PRI, tercero en esta disputa, ya ha marcado sus condiciones, y desde una postura pragmática sabe que la reforma energética puede ser una buena carta para negociar con el panismo gobernante. Después de varios meses de disputas, tomas de tribuna en el Congreso y debates en el Senado, hay tres proyectos de reforma (gobierno federal, PRI y PRD).

El debate de fondo parece que no es entre privatizar o dejar las cosas como están. No hay ningún político mexicano que se pronuncie de manera abierta por una privatización, lo cual no significa que exista ya un consenso sobre los cambios que necesita la empresa pública más importante del país. De la misma manera, ninguna de las posiciones acepta que el mejor escenario es dejar todo igual en Pemex.

Los problemas relacionados con Pemex son muchos e importantes:

- Capitalización de Pemex.
- Extrema dependencia de los hidrocarburos, de donde viene 84 por ciento de la energía primaria.

sistema, es decir, el *statu quo*. Simplemente porque resulta más complicado modificar la política existente. Los jugadores pueden ser individuos u organizaciones. El autor no se mete en problemas que llevarían a hacer más complejo su modelo de análisis, como sería el caso de los jugadores no institucionales o de los poderes de facto, los actores que vetan no por tener derecho, sino por tener recursos de poder.

La iniciativa de Calderón generó posiciones enfrentadas. Las primeras sesiones del debate en el Senado expresan este conflicto. Las posiciones de los actores con veto expresan las posturas de sus partidos; y las otras voces que han participado en el debate a título individual han tendido que posicionarse sobre los ejes de la polémica:

- la privatización y subcontratación
- reforma a leyes secundarias o a la Constitución
- el nacionalismo y el mercado
- la exportación y/o la demanda interna
- el peso de la historia y las herencias y las reformas y el futuro
- reforma fiscal y autonomía de gestión; la corrupción, la transparencia y el papel del sindicato

Por lo pronto, la ciudadanía mostró en esos momentos que estaba dividida; así, en mayo, 29 por ciento estaba en favor de una reforma, 27 por ciento en contra y 21 por ciento no tenía opinión definida.²⁷⁹ Un mes después Gea-Isa hizo otra encuesta, 61 por ciento dijo que es conveniente que Pemex se reforme; 47 por ciento consideró que esta reforma significaría privatizar a Pemex; la división entre si la reforma viola o no la Constitución estaba muy cerrada, 38 por ciento afirmaba que sí se violaba, 33 por ciento que no.²⁸⁰

La postura oficial del PRI en voz de su presidenta, Beatriz Paredes, dejó más o menos establecido en el Senado la visión de su partido: dijo a que le apuestan (despetrolizar finanzas públicas, mejorar administración, apoyar investigación, autonomía de gestión financiera, y considerar al sindicato) y también señaló a que no van: “No aceptamos la privatización, abierta o encubierta, de las refinerías [...] No apoyaremos cambio alguno que signifique compartir la renta petrolera con empresas privadas [...] Los planteamientos que hacen las iniciativas en materia de contratos con oscuros, confusos y se prestan a interpretaciones discrecionales”.²⁸¹

²⁷⁹*El Universal*, 12 de mayo de 2008.

²⁸⁰Encuesta Gea-Isa, 7 y 8 de junio de 2008.

²⁸¹Participación de Beatriz Paredes en el Senado, 13 de mayo de 2008.

El PAN se plegó 100 por ciento a la propuesta de Calderón, pero perdió su oportunidad de fijar una postura de partido; su presidente se dedicó en el Senado a denostar a sus antagonistas del PRD.²⁸² Después de las primeras semanas del debate, Calderón empezó a mover sus piezas ante la crítica y la pérdida del debate; no se aguantó las ganas de descalificar el debate, y fiel a la tradición de sus antecesores, lo hizo desde el extranjero.

El PRD por su parte lanzó su propuesta centrada en cinco puntos: Pemex motor del desarrollo; canalizar excedentes presupuestales a la empresa; fortalecer sus áreas estratégicas, así como la investigación y el desarrollo y una política de anticorrupción.²⁸³ Al mismo tiempo, el jefe de Gobierno del D.F. lanzó la iniciativa de hacer una consulta ciudadana, lo cual fue otro episodio más de confrontación.

Muchas de las referencias del debate están cargadas; no sólo se discute un tema central del desarrollo, sino una problemática con fuertes contenidos simbólicos. Las posiciones que quieren dejar de lado los nudos históricos consideran que una reforma no debe tener cargas del pasado. Con la experiencia poco alentadora de las privatizaciones en México, no se puede dejar de lado tres variables críticas: un empresariado muchas veces voraz, un mercado poco competitivo y un Estado con baja capacidad de regulación, cuyo resultado ha sido que el ciudadano termina pagando los platos rotos.

Podemos destacar la tesis de la defensa del *statu quo* que planteó David Ibarra en el debate petrolero;²⁸⁴ es muy ilustrativa como foco de ubicación de los actores ante la actual situación de Pemex: los empresarios disfrutaban de impuestos bajos; los gobiernos estatales que reciben más de un cuarto de sus participaciones tributarias con origen petrolero; los partidos y el fisco por ahorrarse los costos políticos de implementar reformas tributarias populares; los inversionistas extranjeros por cuanto la crisis les abre las puertas para tomar más y más funciones rentables antes reservadas al Estado.

Fue interesante observar cómo los juristas difieren sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la reforma;²⁸⁵ la interpretación jurídica

²⁸²Germán Martínez, presidente del PAN, participó en el Senado el 13 de mayo 2008, pero cabe anotar que no se quedó al debate, porque después de las presentaciones se fue.

²⁸³Presentación de Claudia Sheinbaum, 15 de mayo de 2008.

²⁸⁴Intervención en el Senado, Pemex en la reforma energética, 13 de mayo de 2008. Hablando de empresarios, Carlos Slim señala que sería un error que Pemex hiciera participe de la riqueza petrolera a otras empresas, *El Universal*, 9 de junio de 2008.

²⁸⁵Dos sesiones del debate se dedicaron al tema de la constitucionalidad de las iniciativas del Ejecutivo, 20 y 22 de mayo de 2008.

está muy lejos del consenso, más bien se encuentra polarizada. Incluso en las partes más técnicas del debate, no hay grandes consensos. Porque se aceptan los problemas de Pemex, como la quiebra técnica, la declinación de los mantos petroleros, la falta de tecnología, lo oneroso de la renta sindical, la ineficiencia, la rigidez, etcétera. Pero, en lo que definitivamente no hay consenso es la orientación de las razones, a Pemex se le ha saqueado fiscalmente; la tecnología se ha abandonado. Para las visiones que quieren ver lo que sucede en el mundo no hay que olvidar que es aconsejable ubicar las comparaciones.

7. Los problemas de la seguridad pública son múltiples y complejos: la reorganización de las policías, la adecuación de los códigos penales, la coordinación de los sistemas de información e inteligencia. Se pueden tener más o menos delimitados los temas de una reforma, el problema es cómo se podrá concretar. ¿De dónde va a salir la inteligencia política, los pactos y la autonomía de un proyecto que pueda poner al país en la ruta de una recuperación de la seguridad pública, que revierta la descomposición acelerada en la que ha entrado el país?

Quizá uno de los factores que más afectan la confianza ciudadana y que más debilitan el “nosotros” social, son los fenómenos que dibujan un círculo vicioso compuesto de inseguridad pública, corrupción de las autoridades e impunidad como muestra de abuso del poder. En México ha crecido en los últimos años un malestar ciudadano por este problema que debilita el capital social y, al mismo tiempo, se convierte en una razón para nuevas formas de organización y protesta de la sociedad ante un gobierno rebasado.

El caso que generó una crisis de inseguridad fue el secuestro y asesinato de Fernando Martí Haik, un joven de 14 años a mediados de 2008. Este lamentable homicidio se volvió una síntesis de la descomposición social e institucional en la que México está atrapado. El clima es de impotencia de la ciudadanía frente a una violencia que ha roto la línea entre la policía y la delincuencia. La sociedad expresa miedo, temor a que cualquiera pueda convertirse en una víctima de bandas del crimen organizado que actúan desde dentro del aparato de seguridad. La primera obligación del Estado, la seguridad, ha fracasado.

A pesar de lo problemático que puedan ser las cifras sobre el secuestro, porque muchos de ellos no son denunciados, hay un incremento notorio de 35 por ciento de 2006 a 2007, según los datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Asesinatos de personas inocentes a manos de crimina-

les sociópatas han impactado a la sociedad. Hace algunos años conocimos el horror de criminales que torturaban a sus víctimas y les cortaban las orejas. La guerra cotidiana en contra de los cárteles de la droga ha generado una costumbre a la violencia, y ha producido una estadística de muertes que todos los días se incrementa. Aunque no es algo nuevo, ahora se ha empezado a generalizar el fenómeno de que bandas de secuestradores han sido pobladas por ex policías y ha crecido una tendencia que cada día empeora; se ha roto la línea entre la policía y la delincuencia, ahora los agentes de la seguridad secuestran y matan a sus víctimas.

Con todo el poder del aparato estos agentes, convertidos en criminales, han roto la línea. La corrupción y el abuso de poder son una constante dentro de las corporaciones policiacas. Ya se sabe que estas prácticas se reproducen donde hay ambigüedad en las leyes, donde existe impunidad y discrecionalidad y en México tenemos todos los ingredientes de esta mezcla. Como lo han mostrado investigaciones de la Comisión de Derechos del D.F. y los trabajos sobre la Policía de la antropóloga Elena Azaola: las prácticas de corrupción van desde la detención arbitraria, la coacción, la extorsión, y la privación ilegal de la libertad. Las instituciones de seguridad experimentan un entramado de desconfianza generalizada, en todos los niveles y entre sus diversas partes, como por ejemplo entre la Policía Judicial y el Ministerio Público. Las prácticas de corrupción son eslabones de una cadena que se traducen en abusos de poder dentro de un clima de desconfianza: desde la fabricación de pruebas, pasando por la tortura, hasta la hiperburocratización que ha llevado a los policías a ser “investigadores de papel”, policías que llenan formatos ficticios, informes falsos. Con este tipo de instituciones de seguridad se ha creado una “estructura de dominación enraizada mediante la violencia y el miedo” (Azaola y Ruiz, en prensa). ¿Cómo y por dónde empezar a reparar la línea rota? Uno de los retos más urgentes en el país.

Mientras estamos terminando la redacción de este libro, en los últimos meses del año 2008, se fueron escalonando una serie de acontecimientos muy graves, que sobrepasaron la fase de la inseguridad pública y rompieron los límites que se conocían en el país de una guerra entre cárteles o incluso de la guerra en contra del narcotráfico. En el poblado serrano de Creel, en el estado de Chihuahua, fueron asesinados 13 personas en una celebración, y todo indica que se trató de una masacre cometida en contra de personas inocentes, al menos en su mayoría. El 15 de septiembre, durante la ceremonia de el Grito de Independencia en la ciudad de Morelia,

explotaron dos granadas de fragmentación en contra de la población que estaba en la plaza de la capital del estado de Michoacán, con lo cual se empezó a hablar de actos de terrorismo. Esta escalada agravó el clima de inseguridad y generó un mayor malestar en la sociedad. El país estaba cada vez más lejano a cualquier noción de capital social, por el contrario la poca confianza que había en la capacidad de las autoridades para asegurar el derecho a la seguridad, a la protección de la vida, se diluía de manera acelerada.

8. Se ha empezado a generar un nuevo consenso: la democracia en América Latina se encuentra en crisis porque, entre otras cosas, ha sido incapaz de modificar las condiciones de exclusión y pobreza. En diversas reuniones internacionales se llega a la misma conclusión: el proyecto neoliberal acentúa la regresión social y le resta valor a la democracia.

Resulta una paradoja que en las democracias iniciales el desencanto de la ciudadanía se profundice como un síntoma de insatisfacción. No se trata exactamente de la crisis que atraviesan los países con democracias consolidadas, en donde se pulverizan sus comunidades cívicas, sino de una mezcla de incapacidad gubernamental y profundos desacuerdos políticos dentro de una cultura con marcados rasgos autoritarios. Recientemente han salido nuevos estudios que muestran el problema: uno de ellos es un informe de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Democrático en América Latina, en el cual se nombra al problema como el de una "democracia irrelevante".²⁸⁶

México ha pasado de una estructura presidencialista autoritaria a una partidocracia en la que se ha fragmentado el poder. La dispersión del poder es un dato que se alimenta también de las incapacidades gubernamentales. Sin embargo, la percepción de la ciudadanía es que el poder está en manos de las grandes compañías, casi al parejo que los gobiernos. Sin embargo, el responsable de los problemas económicos sigue siendo el gobierno y su política económica.

Otra parte del problema tiene que ver con una cultura política que abre una brecha entre la aprobación de un sistema democrático y la insatisfacción con la democracia existente.

Así, mientras nuestras democracias se vuelven cada día más irrelevantes, y los Estados nacionales se ausentan cada vez más de la trama social

²⁸⁶Joaquín Estefanía, *El País*, 14 de noviembre de 2003.

por incapacidad económica y fiscal y por la dinámica internacional a la que nos ha llevado la globalización, la ciudadanía experimenta el crecimiento de las vías paralelas para resolver sus problemas. En vez de la legalidad y la formalidad, crecen los fenómenos de la ilegalidad mafiosa, el desempleo y el subempleo que llevan al ambulante, la piratería, el contrabando y la evasión fiscal. Sociedades polarizadas en las que la mitad de la población está desintegrada por sus niveles de pobreza, como es el caso mexicano, difícilmente pueden aspirar a una consolidación democrática. Además, la corrupción y la incapacidad de los Estados para una impartición de la justicia golpean duramente nuestras iniciales democracias. Si a ello le sumamos un comportamiento irresponsable de la clase política tenemos completa la pieza para un desencanto frente a la democracia.

9. En los últimos días y semanas del verano de 2008 se han acumulado un conjunto de indicadores que expresan una situación preocupante en el país. La confianza institucional ha bajado de manera crítica y la aprobación de los gobernantes también ha descendido; las expectativas de crecimiento económico se han derrumbado; la seguridad pública está hecha añicos. En México los únicos datos que suben son los de los muertos por la guerra en contra del narcotráfico, el número de secuestros, el alza de los precios (combustibles y alimentos) y la intención de voto por el PRI. Llegaremos a la mitad del sexenio en un momento muy complicado en lo económico, lo político y lo social.

Las metas económicas del gobierno federal se han quedado cortas: la inflación ya rebasó la meta fijada y se encuentra prácticamente en 5.39 por ciento y el crecimiento está un punto por debajo de las previsiones, en sólo 2.7 por ciento.²⁸⁷ A ello se puede agregar la estrategia fallida del Programa del Primer Empleo, que ya reconoció el propio gobierno, quedó en buenas intenciones y no ha resultado. Diversos diagnósticos ubican que 2008 será un año malo y las previsiones de 2009 no son mejores, por lo que estamos ante una perspectiva pesimista. México está atorado en la crisis en Estados Unidos por su dependencia, mientras la mayoría de países de América Latina crece en sus indicadores económicos. Dos de las fuentes de ingreso más relevantes de nuestro país se ubican a la baja. Los ingresos por la venta de petróleo caerán 10.8 por ciento para 2009.²⁸⁸ La otra fuente

²⁸⁷*El Universal*, 2 de septiembre de 2008.

²⁸⁸*Ibidem*, 1 de septiembre de 2008.

de recursos, las remesas que mandan los paisanos desde el vecino del norte, también han bajado como una consecuencia de la contracción en Estados Unidos. En julio de 2008 la caída fue de 6.9 por ciento.²⁸⁹ El salario real también cayó.

Las percepciones económicas están en sintonía con este panorama. Dos de las encuestas que realiza el Banco de México muestran un panorama crítico: el instrumento que mide las expectativas de los especialistas indica que para 90 por ciento de los encuestados la economía en 2008 está peor que la de 2007; para 80 por ciento de éstos los próximos seis meses no tendrán una evolución favorable y casi 40 por ciento señala que el momento es malo para invertir. En otra encuesta del Banco Central, la que mide el índice mensual de confianza del consumidor, todas las variables han caído, la situación económica de los hogares al mes actual, comparada con la que había hace 12 meses, bajó casi 10 puntos; la perspectiva del país está peor, ya que bajó casi 20 puntos.

Los indicadores políticos no son mejores. La confianza institucional ha bajado de manera severa. La insatisfacción con la democracia ha crecido, en año y medio pasó de 40 a 54 por ciento. Algunos ejemplos del descenso son la confianza en el Ejército que bajó 7 por ciento, en el IFE 12 por ciento, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación 9 por ciento, en el Senado 12 por ciento, en la Cámara de Diputados 10 por ciento y los partidos políticos 5 por ciento. De la misma manera han caído otros indicadores democráticos, como libertad de expresión, representación política, capacidad para exigir cuentas y para influir en el gobierno.²⁹⁰ La crisis de inseguridad muestra un sombrío panorama social en el que la confianza en las autoridades se ha erosionado: una mayoría de 77 por ciento califica como muy mala la seguridad pública, los secuestros han aumentado y el gobierno está rebasado.²⁹¹ Todos los días se rompe el récord de asesinatos por el crimen organizado. En septiembre de 2008 los asesinatos rebasaban la cifra de 3,000 para ese año (por ejemplo, en agosto fueron 547, y para una entidad federativa, Chihuahua, la cifra acumulada del año había alcanzado 1,194 asesinatos). La inseguridad, que tiene múltiples dimensiones le cuesta al país, según el secretario de Hacienda, un punto porcentual del PIB (100,000 millones de pesos).²⁹²

²⁸⁹ *Reforma*, 2 de septiembre de 2008.

²⁹⁰ *Reforma*, 27 de agosto de 2008.

²⁹¹ *Excelsior*, 29 de agosto de 2008.

²⁹² *El Universal*, 3 de septiembre de 2008.

Consulta Mitofsky dio a conocer su encuesta “Dos años después de la elección presidencial en México”, y aporta un dato para reflexionar, a la pregunta sobre si el conflicto electoral de 2006 ya estaba superado. Hace un año 39.4 por ciento dijo que aún no se resolvía, pero hoy, en 2008, el porcentaje de quienes piensan que el conflicto no se ha resuelto aumentó a 43.4 por ciento, y no se trata sólo de ciudadanos perredistas, sino también de la ciudadanía independiente. En este contexto, hay una evaluación negativa sobre la situación económica que pasó de 63 a 75 por ciento, y algo similar sucede con la percepción sobre la situación política, 71 por ciento considera que el deterioro va avanzando. A pesar de que la “guerra” en contra del crimen organizado incrementa diariamente la estadística mortal que en los primeros ocho meses de 2008 ya superaba los 2,000 muertos, la ciudadanía ubicó que el problema principal del país no era la inseguridad, sino la crisis económica.

La mezcla de percepciones y datos duros nos presenta un panorama complicado, un país que ha perdido dinamismo, una transición que desembocó en una democracia que ha sido vulnerada por la misma clase política, y una ciudadanía que se ha desencantado de los escasos resultados de la política.

10. La economía mexicana, según la CEPAL, será la de menor crecimiento en América Latina, por debajo de Haití. La partida que se dedica a ciencia y tecnología está en su nivel más bajo (0.30 por ciento). Hay baja de remesas, desempleo, encarecimiento de los alimentos, inflación. La gente de todos los niveles muestra su descontento. Una expresión se dio en las marchas de finales de agosto y principios de septiembre de 2008. En el gobierno piensan que la realidad cambia o se oculta con *spots*; pero la situación empeora. Durante los días en que terminábamos de escribir este texto, llegó el efecto de la crisis económica de Estados Unidos a todos los rincones del mundo. Las Bolsas de Valores de todo el planeta cayeron en picada, el Congreso estadounidense instrumentó un paquete de rescate financiero de 700,000 millones de dólares, pero ni eso detuvo la caída. A pesar de que las autoridades del gobierno federal en México afirmaron durante semanas que esta crisis no tendría impacto en nuestro país, supuesto que no convenció por el nivel de integración de las economías, la realidad terminó por impactar a la vulnerable economía nacional. La Bolsa cayó durante varios días; el peso se devaluó respecto al dólar y en cuestión de un par de días perdió casi 20 por ciento de su valor; las remesas también cayeron y,

dentro de un clima enrarecido por la guerra en contra del narcotráfico, se tuvo que hacer un reajuste severo a todas las variables económicas, desde la inflación hasta el crecimiento. El presupuesto para 2009 también sufrió ajustes a la baja, simplemente porque una de las variables, el precio del petróleo, que se había calculado alrededor de 80 dólares por barril, durante la primera quincena de octubre de 2008 bajó de ese precio.

La clase política, inmersa en simulaciones, utiliza palabras que sufren inflación y se desgastan: una de ellas es la de democracia. Sigue siendo antidemocrático que un partido usurpe los colores patrios. Hay corrupción, manipulación y se trampea la rendición de cuentas. Los partidos legalizan el saqueo del erario público en su beneficio. Las demandas y problemas de las mayorías siguen sin ser atendidas. La crisis democrática se une a la crisis del modelo económico y del medio ambiente. La crisis de la democracia es un conjunto de crisis. Habría que buscar cómo combinar libertad, equidad y solidaridad y el respeto a la naturaleza. El papel de la organización sigue siendo central para la democracia, pues de eso depende si se propicia o sólo se formaliza la participación. Hay diversidad de demandas y expectativas, pero crecen las decepciones. Hay graves problemas con el poder, cómo se ejerce, y la relación entre los poderes.

La democracia actual ha mostrado que tiene problemas severos para funcionar. La democracia formal tiene el problema de que organiza el juego para que sólo puedan ganar las clases dominantes (Atilio Borón, entrevista en www.insumisos.com, 18 de agosto de 2008). Se ha reducido lo democrático a lo electoral, que cada vez se vuelve menos creíble. El problema es que ni la democracia ni la atención a los servicios básicos son vistos como derechos de la gente, sino como formas de control para asegurar la hegemonía (Zibechi, 2008).

Albert Hirschman decía que el pesimismo era la vía para pensar a la democracia en América Latina; hoy en México se cumple sobradamente con esta condición. Ese pesimismo tiene razones, por ejemplo, en un texto muy lúcido, que describe la situación de México durante los difíciles días y años de esta democracia vulnerada, Miguel Ángel Granados Chapa señala que:

El poder del dinero y el poder criminal de las armas sustraen ya ahora con marcas crecientes de la vida en común al imperio de la ley y la capacidad rectora del Estado. El ímpetu feroz de la delincuencia organizada parece no reconocer límites, los rompe todos, sorprende cada día con su ubicuidad y sus desplantes osados y crueles.

Los poderes fácticos, los que gobiernan sin haber sido elegidos, los que buscan y obtienen ganancia de negocios que atentan contra el interés general gobiernan en mayor medida que los gobiernos; la lucha de unos y otros poderes ilegítimos contra la sociedad, su éxito en el propósito de dominarla es favorecida por una situación económica, material cada vez más adversa, menos propiciatoria que la prosperidad y la expansión de la potencialidad humana.²⁸³

Por último, se pueden entender las razones del pesimismo, desde el desencanto hasta el cinismo. Pero lo que es necesario señalar es que la democracia vulnerada de nuestro país, tiene herencias profundas de autoritarismo, clientelismo, corporativismo, que sumados a los poderes fácticos debilitan las posibilidades de acceder a una consolidación democrática. En este sentido, cualquier posibilidad de remontar los problemas que afectan a la democracia en México, tanto los que tienen que ver con las desigualdades estructurales, como los que se expresan en las diferentes culturas políticas que habitan al país o las que tienen su escenario en los espacios institucionales, necesitan de un horizonte amplio de tiempo para empezar a mirar nuevos perfiles. Sin duda, será trabajo de una o dos generaciones más.

²⁸³Del discurso de Miguel Ángel Granados Chapa al recibir la medalla Belisario Domínguez, 7 de octubre de 2008.

Siglas

AMEDI	Asociación Mexicana de Derecho a la Información.
AMLO	Andrés Manuel López Obrador.
APM	Alianza por México.
B de M	Banco de México.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM	Banco Mundial.
CCRE	Comité Conciudadano para la Reforma Electoral.
CCF	Consejo Coordinador Empresarial.
Cemefi	Centro Mexicano para la Filantropía.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina.
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
Clacso	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos.
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
Convergencia	Convergencia Partido Político.
Cofipe	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
CROC	Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos.
CTM	Confederación de Trabajadores de México.
ENCUP	Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas.
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares.
FAP	Frente Amplio Progresista.
FEPADE	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
Fobaproa	Fondo Bancario de Protección al Ahorro.
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

IIE	Instituto Federal Electoral.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
Infonavit	Instituto Nacional del Fondo de Vivienda para los Trabajadores.
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México.
Limac	Libertad de Información México, A.C.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OMC	Organización Mundial de Comercio.
ORIT	Organización Regional Interamericana de Trabajadores.
PAN	Partido Acción Nacional
Panal	Partido Nueva Alianza.
PBT	Por el Bien de Todos.
Pemex	Petróleos Mexicanos.
PGR	Procuraduría General de la República.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PP	Presupuesto Participativo.
PRD	Partido de la Revolución Democrática.
PREP	Programa de Resultados Electorales Preliminares.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PT	Partido del Trabajo.
PVEM	Partido Verde Ecologista de México.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Sedena	Secretaría de la Defensa Nacional.
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
SSP	Secretaría de Seguridad Pública.
TEPJF-Trife	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.
UNT	Unión Nacional de Trabajadores.

Bibliografía

- ACKERMAN, Bruce (2004), "¿Hacia una síntesis latinoamericana?", en PNUD, *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Aguilar, pp. 87-102.
- ACKERMAN, John (2005), "Democratización: pasado, presente, futuro", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 28, julio-diciembre, pp. 117-157.
- _____ (2007), *Organismos autónomos y democracia*, México, Siglo XXI.
- _____ (coord.) (2008), *Más allá del acceso a la información*, México, Siglo XXI.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio (2002), "El capital social y el Estado en México: algunas aproximaciones al problema", manuscrito.
- AGUILAR ZINER, Adolfo (1995), *¡Vamos a ganar! La pugna de Cuauhtémoc Cárdenas por el poder*, México, Océano.
- AGUILAR, Rubén y Jorge Castañeda (2007), *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo.
- ACUIRRE, Carlos (2003), *Immanuel Wallerstein: crítica del sistema-mundo capitalista*, México, Era.
- _____ (2008), "México 2005-2010: obra en trece actos", en *Rebelión*, 12 de agosto.
- ALCALDE, Arturo y Graciela Bensussán (coords.) (2000), *Trabajo y trabajadores en el México contemporáneo*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- ALMOND, Gabriel y Sidney Verba (1963), *The civic culture*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ (1998), "La historia intelectual del concepto de cultura cívica", en Rafael del Águila y Fernando Vallespín, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza.
- ALONSO, Jorge (ed.) (1980), *Lucha urbana y acumulación de capital*, México, Ediciones de la Casa Chata, CIESAS.
- ÁLVAREZ, Sonia, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (eds.) (1998), *Culture of Politics. Politics of Cultures*, Oxford, Westview Press.
- AMIN, Samir (1997), *Los desafíos de la mundialización*, México, Siglo XXI.

- _____ (1999), *El capitalismo en la era de la globalización*, Barcelona, Paidós.
- _____ (2003), "Pobreza mundial, pauperización y acumulación de capital", en *Rebelión*, octubre, en www.rebellion.org.
- _____ (2008), "Capitalismo, imperialismo, mundialización", en www.insumisos.com, 14 de abril.
- ANSALDI, Waldo (2006), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, México, FCE.
- ANSOLABEHRE, Stephen y Shanto Iyengar (1997), *Going Negative. How political advertisements shrink and polarize electorate*, Nueva York, Free Press.
- APPADURAI, Arjun (2002), "Los nuevos territorios de la cultura: globalización, incertidumbre cultural y violencia", en Jerome Bindé (coord.), *Claves para el siglo XXI*, Madrid, Ediciones UNESCO, pp. 185-188.
- ARBÓS, Xavier y Salvador Giner (1993), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI.
- ARRELLANO TREJO, Efrén (2008), "La reforma electoral y el nuevo espacio público", documento de trabajo núm. 51, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, agosto.
- ARELLANO, Fernando (2007), "Entrevista a Atilio Borón", *Cronicón*, 7 de septiembre, en www.cronicon.net
- _____ (2007), "Entrevista a Atilio Borón", *Cronicón*, 7 de septiembre, en www.cronicon.net
- ARDITI, Benjamin (ed.) (2005), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos.
- ARENDT, Hannah (1993), *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
- _____ (1997), *Qué es la política*, Barcelona, Paidós.
- _____ (2006), *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Alianza.
- ARFUCH, Leonor (2005), *Pensar este tiempo. Espacios, afectos, pertenencias*, Barcelona, Paidós.
- ARISTEGUI, Carmen (2006), *Uno de dos. 2006: México en la encrucijada*, México, Grijalbo.
- ARON, Raymond (1983), *Memoires*, París, Julliard.
- ARTETA, Aurelio et al. (eds.) (2003), *Teoría política, poder, moral, democracia*, Madrid, Alianza.
- ARVITZER, Leonardo (2004), "Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil", en Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar la democracia*, México, FCE, pp. 487-518.
- _____ (2001), "Democracia deliberativa", en *Metapolítica*, 18, abril-junio, pp. 50-65.
- AZAOLA, Elena y Miguel Ángel Ruiz Torres, "Investigadores de papel. Poder y derechos humanos en la Policía Judicial de la ciudad de México", Fontamara, en prensa.
- AZIZ NASSIF, Alberto y Jorge Alonso (1984), *Reforma política y deformaciones electorales*, México, Cuadernos de la Casa Chata, CIESAS.
- _____ (2005), *Campo electoral, espacios autónomos y redes: el Consejo General del IFE (1996-2005)*, México, Cuadernos para la Democratización, núm. 1, CIESAS-Universidad Veracruzana.
- _____ (1998), "Modelos y disputas en el sindicalismo mexicano: piezas para un nuevo mapa", *Espiral*, vol. IV, núm. 12, mayo-agosto.
- _____ (2000), *Los ciclos de la democracia*, México, CIESAS-UACJ-Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2001), "Problemas de primera y segunda generación en la democracia regional en México", en *Simposio Internacional Regionalismo y Federalismo*, 8-10 de octubre, México.
- _____ (coord.) (2003), *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2005), "Elecciones, abstención y dinero partidista en México", en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.), *El Estado mexicano: herencias y cambios. Tomo II: Economía y política*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.
- BARBER, Benjamín (2004), *Democracia fuerte*, Madrid, Alianza.
- BARKER, Paul (comp.) (2000), *Vivir iguales*, Barcelona, Paidós.
- BAUMAN, Zygmunt (1999), *Globalización. Consecuencias humanas*, México, FCE.
- _____ (2002), *En busca de la política*, Buenos Aires, FCE.
- _____ (2003), *Comunidad. En busca de la seguridad en un mundo hostil*, Madrid, Siglo XXI.
- _____ (2005), *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*, Barcelona, Paidós.
- _____ (2006), *Vida líquida*, Barcelona, Paidós.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena.
- _____ (1997), *La reforma electoral de 1996*, México, FCE.
- BECK, Ulrich (2001), "El silencio de las palabras", *El País*, 16 de diciembre.
- _____ (2001b), "Democracia global", *Metapolítica*, 18, abril-junio, pp. 66-71.
- _____ (1999), *Hijos de la libertad*, Buenos Aires, FCE.
- _____ (2000), *La democracia y sus enemigos*, Barcelona, Paidós.
- _____ (2002), *La sociedad del riesgo total*, Madrid, Siglo XXI.
- _____ (2002b), *Libertad o capitalismo*, Barcelona, Paidós.
- BEVORT, Antoine y Michel Lallement (2006), *Le capital social*, París, La Découverte.
- BINDÉ, Jerome (coord.) (2002), *Claves para el siglo XXI*, Madrid, Ediciones UNESCO.

- BINETTI, Carlos y Fernando Carrillo (eds.) (2004), *¿Democracia con desigualdad?*, Washington, BID.
- BOBBIO, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, México, FCE.
- _____ y Maurizio Virola (2002), *Diálogo en torno a la República*, Barcelona, Tusquets.
- BODEMER, Klaus, Joan Prats y Laurence Whitehead (2004), "Manifiesto de la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo ante la Cumbre América Latina-Unión Europea", en Carlos Binetti y Fernando Carrillo, *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, Colombia, BID.
- _____ (2004), "Ante la cumbre América Latina-Unión Europea: Manifiesto", *Gobernanza, Revista Internacional de gobernabilidad para el desarrollo*, núm. 5, en dialnet.unirioja.es.
- BORÓN, A. (2007), "Aristóteles en Macondo: notas sobre el fetichismo democrático en América Latina", en Guillermo Hoyos, *Filosofía, teorías políticas, entre la crítica y la utopía*, Buenos Aires, Clacso, pp. 49-67.
- BORÓN, Atilio (2000), *Tras el búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*, Buenos Aires, Clacso.
- _____ (2003), *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- _____ [comp.] (2004), *Nueva hegemonía mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales*, Clacso, Buenos Aires.
- _____ (2004), "La izquierda en el siglo XXI: reflexiones, tareas y desafíos", *Envío*, núm. 268, julio, pp. 48-55.
- _____ (2005), "Raíces de la resistencia al neoliberalismo", *Rebelión*, enero, en www.rebellion.org
- _____ (2006), "Crisis de las democracias y movimientos sociales en América Latina: notas para una discusión", *Rebelión*, diciembre, en www.rebellion.org
- _____ y Gladys Lechini (comps.) (2007), *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico*, Buenos Aires, Clacso.
- BOSCHER, Fabián (2007), "Entrevista a Adam Przeworski", en Suplemento Zona del diario, *El Clarín*, 9 de diciembre, en www.clarin.com.ar
- BOURDIEU, Pierre (1987), "Los tres estados del capital cultural", *Revista Sociológica*, vol. 2, núm. 5, otoño.
- _____ y Lois Wacquant (1995), *Respuestas. Por una antropología reflexiva*, México, Grijalbo.
- _____ (1999), *La miseria del mundo*, Fondo de Cultura Económica de Argentina, Madrid, Akal.
- _____ (1999), *La miseria del mundo*, Madrid, Akal.

- _____ y Lois Wacquant (2000), "La nouvelle vulgata planétaire", en *Le Monde Diplomatique*, mayo, en www.monde-diplomatique.es
- BOVERO, Michelangelo (1995), *Los adjetivos de la democracia*, México, IFE.
- _____ (2005), "Los anteojos de Bobbio. Para una reconstrucción del (hiper) modelo bobbiano", en Lorenzo Córdoba y Pedro Salazar, *(Re)pensar a Bobbio*, México, Siglo XXI, pp. 7-39.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, José María Maravall y Adam Przeworski (1993), *Economic reforms in new democracies*, Nueva York, Cambridge University Press.
- BUENO, Gustavo (2004), *Panfleto contra la democracia realmente existente*, Madrid, La esfera de los libros.
- BUHLUNGU, Sakhela (2004), "Reinvención de la democracia participativa en Sudáfrica", en Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar la democracia*, México, FCE.
- BULMER, Martin y Anthony Rees (eds.) (1996), *Citizenship Today*, Londres, UCL Press.
- BUTCHER, Jaqueline (2008), *México solidario*, México, Cemefi.
- CACHO, Lydia (2007), *Memorias de una infamia*, México, Grijalbo.
- CALDERÓN, Fernando (2004), "Notas sobre la crisis de legitimidad del Estado y la democracia", en PNUD, *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Aguilar, pp. 193-214.
- CALVA, José Luis (2000), *México más allá del neoliberalismo*, México, Plaza y Janés.
- _____ [coord.] (2007), *Agenda para el desarrollo*, vol. 15. *Democracia y gobernabilidad*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2008), "Emergencia alimentaria", *El Universal*, 8 de mayo.
- CAMARENA, Salvador y Jorge Zepeda (2007), *El presidente electo. Instructivo para sobrevivir a Calderón y su gobierno*, México, Planeta.
- CAMINAL, Miquel (2002), *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona, Paidós.
- CAMOU, Antonio (1996), "México. Una transición democrática larga y sinuosa", *Nueva Sociedad*, 145, septiembre-octubre, pp. 4-9.
- CAPLAN, Bryan (2007), *The Myth of Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton, Princeton University Press.
- CARACCILO, Mercedes y María del Pilar Foti (2003), *Economía solidaria y capital social. Contribuciones al desarrollo local*, Buenos Aires, Paidós.
- CARRILLO FLORES, Fernando (ed.) (2001), *Democracia en déficit*, Washington, BID.
- CARRIZO, Luis María (comp.) (1996), *Tolerancia y democracia cotidiana*, Montevideo, UNESCO-Rosebud.
- CASTEL, Robert (2007), *La discrimination negative*, París, Seuil.

- CASTELLS, Manuel (1999), *La era de la información*, vol. I. *La sociedad red*, México, Siglo XXI.
- (1999), *La era de la información*, vol. II, México, Siglo XXI.
- (1999), *La era de la información*, vol. III, *Fin de milenio*, México, Siglo XXI.
- (2000), "Information Technology and Global Capitalism", en Will Hutton y Anthony Giddens, *On the edge. Living in global capitalism*.
- (2000), "Information Technology and Global Capitalism", en Will Hutton y Anthony Giddens, *On the edge. Living in global capitalism*, Londres, The New Press, pp. 52-74.
- (2002a), "Revolución tecnológica", en Jerome Bindé (coord.), *Claves para el siglo XXI*, Madrid, Ediciones UNESCO, pp. 284-285.
- (2002b), Respuesta a "Entrevista", *Nuevos Rumbos*, julio, en www.pulbimatic.com/nuevosrumbos
- CASTORIADIS, Cornelius (2000), *Ciudadanos sin brújula*, México, Ediciones Coyoacán.
- (2001), "Visiones sobre el México finisecular", *Metapolítica*, 18, abril-junio, pp. 11-24.
- CASTRO, Pablo (coord.) (2005), *Cultura política, participación y relaciones de poder*, Toluca, El Colegio Mexiquense.
- CASTRO, Teresa y Lucio Oliver (coords.) (2005), *Poder y política en América Latina*, México, Siglo XXI.
- CEBRÍAN, Juan Luis (1998), *La red*, Madrid, Taurus.
- (2004), *El fundamentalismo democrático*, Buenos Aires, Taurus.
- CHALMETA, Fernán (2007), "Entrevista a Samir Amin", *Diagonal*, septiembre, en www.cspacioalternativo.org
- CHOMSKY, Noam (2002), *La propaganda y la opinión pública*, Barcelona, Crítica.
- (2005), *Sobre democracia y educación*, vol. I, Barcelona, Paidós.
- (2006), *Sobre democracia y educación*, vol. II, Barcelona, Paidós.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE, 2008.
- COHEN, Ernesto y Rolando Franco (2005), *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México, Siglo XXI.
- COHEN, Jean y Andrew Arato (1992), *Civil society and political theory*, Cambridge, The MIT Press.
- (2000), *Sociedad civil y teoría política*, México, FCF.
- COLEMAN, James (1988), "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, vol. 94.
- COLLIER, David y Steven Levitsky (1997), "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovations in Comparative Research", *World Politics*, vol. 49, núm. 3, pp. 430-451.
- COLOMER, Josep (2001), *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel.
- Comité Conciudadano para la Reforma Electoral (2007), *Propuesta ciudadana de Reforma Electoral*, México, Incide Social.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002), *Medición de la pobreza en México: variantes metodológicas y estimación preliminar*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- CONAGHAN, Catherine (2004), "Más allá del minimalismo: una agenda para unir democracia y desarrollo", en PNUD, *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Aguilar, pp. 107-120.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE, 2008.
- CÓRDOBA, Lorenzo y Pedro Salazar (2005) *(Re)pensar a Bobbio*, México, Siglo XXI.
- CORTÉS, Fernando (2000), *Procesos sociales y desigualdad económica en México*, México, Siglo XXI.
- CORTINA, Adela (1997), *Ciudadanos del mundo*, Madrid, Alianza.
- CRESPO, José Antonio (2001), "Democracia real", *Metapolítica*, 18, abril-junio, pp. 38-49.
- (2008), *2006, hablan las actas*, México, Debate.
- CRICK, Bernard (2001), *En defensa de la política*, Barcelona, Tusquets.
- CRISANTO, Juan Manuel (2007), *Democracia y administración pública profesional*, México, Saberes.
- CUNILL, Nuria (2008), "La construcción de la ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada", en PNUD, *Democracia/Estado/ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Lima, PNUD, pp. 113-138.
- DAGNINO, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (coords.) (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, FCF.
- DALL, Robert (1993), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus.
- (1999), *La democracia*, Madrid, Taurus.
- (2004), "Los sistemas políticos democráticos en los países avanzados: éxitos y desafíos", en Atilio Borón, *Nueva hegemonía mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales*, Buenos Aires, Clacso, pp. 53-72.
- DAHRENDORF, Ralf (1990), *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Madrid, Biblioteca Mandori.
- (2005), *En busca del nuevo orden*, Barcelona, Paidós.
- DARSTAD, Thomas (2005), *La trampa del consenso*, Madrid, Trotta.
- DASGUPTA, Parthae Ismail Serageldin (2000), *Social capital. A Multifaceted Perspective*, Washington, The World Bank.
- DI GABRIELI, José Antonio (1998), "La crítica elitista de la democracia", en Rafael del Águila y Fernando Vallespín, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza.

- DE LA TORRE, Rodolfo (2008), "Contigo vivir mejor", *El Universal*, 16 de mayo.
- DIAMOND, Larry y Marc Plattner (1993), *The global resurgence of democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- _____ et al. (1997), *Consolidating The Third Wave Democracies*, Baltimore, The John Hopkinns University Press.
- _____ (1999), *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- DÍAZ SALAZAR, Rafael (1999), "Mundialización capitalista y ciudadanía", *El País*, 7 de noviembre.
- DIETRICH, Heinz et al. (1998), *El fin del capitalismo global. El nuevo proyecto histórico*, México, Nuestro Tiempo.
- DOGAN, Mattei (2005), *Political Mistrust and the Discrediting of politicians*, Países Bajos, Brill.
- DOMÍNGUEZ, Jorge y Michael Shifter (eds.) (2005), *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*, México, FCE.
- DUNN, John (2005), *Setting the People Free. The Story of Democracy*, Londres, Atlantic Books.
- DURSTON, John (2000), *¿Qué es el capital social comunitario?*, Santiago de Chile CEPAL.
- _____ (2002), *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puentes y escaleras*, Santiago de Chile, CEPAL.
- DUTERME, Bernard (2005), "Conditions, formes et bilans de retour de la gauche en Amérique Latine", *Alternatives Sud*, vol. 12, núm. 2, pp. 7-20.
- DWORKIN, Ronald (2000), "¿Entran en conflicto la libertad y la igualdad?", en Paul Barker (comp.), *Vivir iguales*, Barcelona, Paidós, pp. 57-80.
- _____ et al. (2004), *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Barcelona, Gedisa.
- ECHEVEARRÍA, Javier (1999), *Los señores del aire: telépolis y el tercer entorno*, Barcelona, Destino.
- _____ (2003), *La revolución tecnocientífica*, Madrid, FCE.
- ECKSTEIN, Susan (2004), *Poder y protesta popular*, México, Siglo XXI.
- ELSTER, Jon (2006), *Rendición de cuentas*, Buenos Aires, Katz.
- ESCOBAR, Arturo (2005), *Más allá del tercer mundo. Globalización y diferencia*, Bogotá, ICAH.
- ESCOBEDO, José Francisco (2004), *México: poliarquía en construcción*, México, UIA.
- FAIRRISS, David y Eduard Levine (2004), "Declining union density in Mexico, 1984-2000", *Monthly Labor Review*, septiembre.
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José (2000), "Habermas: sociedad civil y política deliberativa", *Este País*, noviembre, pp. 24-29.
- _____ (2003), *El despertar de la sociedad civil*, México, Océano.
- _____ (2005), "Calidad de la democracia: génesis conceptual", Ponencia en el ITESO, 25 de abril, Guadalajara.
- FERREIRA, Javier (2008), "Entrevista a Slavoj Žižek", abril, en www.insumisos.com
- FERRER, Aldo (1999), *De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización*, México, FCE.
- FIORAVANTI, Mauricio (ed.) (2004), *El Estado moderno en Europa*, Madrid, Trotta.
- FISHKIN, James (1995), *Democracia y deliberación*, Barcelona, Ariel.
- FLEURY, Sonia (2003), "Reforma del Estado", en *Instituciones y Desarrollo*, núms. 14-15, pp. 81-122.
- _____ (2004), "Ciudadanías, exclusión y democracia", *Nueva Sociedad*, núm. 193, septiembre-octubre, pp. 62-75.
- FOUCAULT, Michel (1979), *Microfísica del poder*, Madrid, Ediciones de La Piqueta.
- FOUGIER, Eddy (2004), *Altermondialisme, le nouveau mouvement d'emancipation?*, París, Lignes de Repères.
- FRASER, Nancy (1997), *Iustitia Interrupta*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- GADEA, Carlos (2004), *Acciones colectivas y modernidad global. El movimiento neozapatista*, México, UAEM.
- FUKUYAMA, Francis (1999), *La gran ruptura*, Buenos Aires, Atlántida.
- GALBRAITH, John Kenneth (2006), "Desafíos que plantea el nuevo milenio", *La Factoría*, mayo-diciembre, en www.lafactoriaweb.com
- GALLARDO, Rigoberto (2006), "IFE: destrucción desde el poder de una construcción ciudadana", *Filocrítico*, México, Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil, octubre.
- GAMBLE, Andrew (2003), *Política y destino*, Madrid, Siglo XXI.
- GARCÍA ESCRIBANO, Juan José (2006), "Los españoles ante la política y las instituciones de la democracia representativa", en Antonia Martínez (ed.), *Representación y calidad de la democracia en España*, Madrid, Tecnos.
- GARCÍA, Soledad y Steven Lukes (comps.) (1999), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI.
- GARGARELLA, Roberto (2006), "¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales?", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 28, julio-diciembre, pp. 9-32.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (1995), *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Santiago de Chile, FCE.
- _____ (2001), "Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina", *Serie Política Social*, núm. 56, Santiago de Chile, CEPAL.
- GERMANI, Gino (1974), *Sociología de la modernización*, Buenos Aires, Paidós.

- _____ *et al.* (1985), *Los límites de la democracia*, Buenos Aires, Clacso.
- GIDDENS, Anthony (1994), *Beyond left and right*, Cambridge, Polity Press.
- _____ (1999), *Runway world. How globalization is reshaping our lives*, Londres, Profile Books.
- _____ y Will Hutton (eds.) (2000), *On the Edge. Living with Global Capitalism*, Londres, The News Press.
- GTROUX, Henry y Susan Searls (2003), "Take back higher education: toward a democratic commons", *Tikkun*, noviembre-diciembre, en www.tikkun.org
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (1965), *La democracia en México*, México, Era.
- _____ (2006), *El capitalismo: retos a las ciencias sociales*, mimeo.
- GONZÁLEZ, Felipe (1999), "Prólogo", en Ulrich Beck, *Hijos de la libertad*, Buenos Aires, FCE.
- GORDON, David (2004), "La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirlas", en Julio Boltvinik y Araceli Damián (coords.), *La pobreza en México y el mundo*, México, Siglo XXI.
- GRAMMONT, Hubert de (2006), *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*, Buenos Aires, Clacso.
- GREPPI, Andrea (2005), "Definiciones y reglas de la democracia", en Lorenzo Córdoba y Pedro Salazar, *(Re)pensar a Bobbio*, México, Siglo XXI, pp. 129-148.
- _____ (2006), *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Madrid, Trotta.
- GRÜNER, Eduardo (2002), *El fin de las pequeñas historias*, Buenos Aires, Paidós.
- GUÉNNO, Jean-Marie (2000), *L'avenir de la liberté*, París, Flammarion.
- GUERRERO, Manuel Alejandro (2004), *México: la paradoja de su democracia*, México, UIA.
- GUTIÉRREZ, Raquel (2006), *¡A desordenar! Por una historia abierta de la lucha social*, México, CFAM.
- GUTIÉRREZ, Roberto (2005), *Información y democracia*, Barcelona, Pomares.
- HABERMAS, Jürgen (1988), *Ensayos políticos*, Barcelona, Península.
- _____ (1987), *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Taurus.
- _____ (2004), *Tiempo de transiciones*, Madrid, Trotta.
- HADENIUS, Axel (ed.) (1997), *Democracy's Victory and crisis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HALL, Peter y Rosmary Taylor (1999), "La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos", *Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*.
- HALPERÍN, Jorge (2002), *Saramago*, Bogotá, Oveja Negra.
- HARNECKER, Marta (2007), "La democracia representativa burguesa, una democracia limitada y desmovilizadora", agosto, en www.insumisos.com
- HART, Ely, J. (1997), *Democracia y desconfianza*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- HELL, David (1992), *Modelos de democracia*, México, Alianza.
- _____ (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós.
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique (2004), "Retos para la medición de la pobreza en México", ponencia, marzo, México.
- HERNÁNDEZ, Rogelio (2002), "Credibilidad institucional y consolidación democrática en México", *Estudios Sociológicos*, vol. XIX, núm. 57, septiembre-diciembre, pp. 691-719.
- HIRSCHMAN, Albert (2000), "Dosecientos años de retórica reaccionaria: la tesis de la inutilidad", en Paul Barker (comp.), *Vivir como iguales*, Barcelona, Paidós, pp. 81-110.
- HOBBSAWM, Eric (2007), *Guerra y paz en el siglo XXI*, Buenos Aires, Crítica.
- HORTMER, Raphael (2008), "Entrevista a Boaventura de Sousa Santos", *Alai-Amlatina*, 9 de junio.
- HONNETH, Axel (2004), "La democracia como cooperación reflexiva", *Metapolítica*, 49, julio-septiembre, pp. 11-31.
- HOUTART, François (2005), *El sentido de la "lucha contra la pobreza" para el neoliberalismo*, mimeo.
- HUNTINGTON, Samuel (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós.
- IANNI, Octavio (1998), *La sociedad global*, México, Siglo XXI.
- _____ (2000), *Enigmas de la modernidad-mundo*, México, Siglo XXI.
- IBÁÑEZ, Tomás (2005), *Contra la dominación*, Madrid, Taurus.
- IERARDO, Esteban (2006), "La democracia es una promesa que siempre se posterga", *La Nación*, 21 de noviembre.
- JÁUREGUI, Gurutz (1998), "Democracia: ¿declive temporal u ocaso definitivo", *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 11, Madrid.
- JELIN, Elizabeth y Eric Hershberg (eds.) (1996), *Constructing democracy. Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*, Oxford, Westview.
- JONES, Emma y John Gaventa (2002), *Concepts of citizenship: a review*, Londres, Institute of Development Studies.
- JOYE, Alain (2003), *El imperio del caos. Las repúblicas frente a la dominación estadounidense en la Guerra Fría*, Buenos Aires, FCE.
- KATZ, Claudio (2007), "Interpretaciones de la democracia en América Latina", *Rebelión*, 23 de julio, en www.rebelion.org
- _____ (2007b), "Estrategias socialistas en América Latina", enero, en www.insumisos.com
- KLEIN, Naomi (2007), *The Shock Doctrine, The Rise of Disaster Capitalism*, Nueva York, Metropolitan Books.

- KÜNG, Hans (2000), *Una ética mundial para la economía y la política*, México, FCE.
- LACLAU, Ernesto y Chantal Mouffe (1987), *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*, Barcelona, Siglo XXI.
- (2005), *La razón populista*, Buenos Aires, FCE.
- LAMO DE ESPINOSA, Emilio (2004), *Bajo puertas de fuego. El nuevo desorden internacional*, Madrid, Taurus.
- LAYTON, Michael (2006), *¿Cómo se paga el capital social?*, mimeo, junio.
- LECHNER, Norbert (1970), *La democracia en Chile*, Buenos Aires, Signos.
- (1990), *Los patios interiores de la democracia*, Santiago de Chile, FCE.
- (2000), "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social", en Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini (comps.), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Buenos Aires, FCE-BID.
- (2002), Manuscrito de conferencia presentada en el Instituto Federal Electoral, agosto, México.
- (2002b), "Análisis de las encuestas de cultura política", *Este País*, núm. 139, p. 10.
- LEFORT, Claude (1990), *La invención democrática*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- (2004), *La incertidumbre democrática*, Barcelona, Anthropos.
- LEIS, Héctor Ricardo (1996), "Globalización y democracia en los noventa. ¿Hacia un espacio público transnacional?", *Nueva Sociedad*, 142, marzo-abril, pp. 44-54.
- LEÓN, Juan Carlos y Salvador Mora (coords.) (2006), *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, México, UNAM.
- LIJPHART, Arend (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Editorial Ariel Ciencia Política.
- LINZ, Juan y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, The John Hopkins University Press.
- LIPOVETSKY, Gilles (2008), *La sociedad de la decepción. Entrevista con Bertrand Richard*, Barcelona, Anagrama.
- LÓPEZ, Cecilia, "Democracia y política social en América Latina", en PNUD, *Democracia/Estado/ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Lima, PNUD, pp. 344-355.
- LÓPEZ, José Ramón (2007), "El futuro de la democracia mexicana", *Este País*, núm. 190, enero, pp. 35-37.
- LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel (2004), *Un proyecto alternativo de nación*, México, Grijalbo.
- LUJAMBIO, Alonso (2000), *El poder compartido*, México, Océano.
- (2008), "Transparencia ¿qué sigue?", *Enfoque*, 13 de julio.
- MAFFESSOLI, Michel (2004), *El tiempo de las tribus. El ocaso del individualismo en las sociedades posmodernas*, México, Siglo XXI.
- MALDONADO, Christian y Natalia Gómez (2008), "Entrevista a Noam Chomsky", *Revista Pueblos*, 2 de abril.
- MALEM, Jorge (2000), *Globalización, comercio internacional y corrupción*, Barcelona.
- MANZILLA, Felipe (2005), "Las debilidades de la democracia contemporánea frente a la cultura popular. Una visión heterodoxa desde el Tercer Mundo", *Reflexión Política*, núm. 14, diciembre, pp. 40-53.
- MARAVALL, José María (1995), *Los resultados de la democracia. Un estudio del sur y del este de Europa*, Madrid, Alianza.
- MARKELI, Patchen (2007), "El gobierno del pueblo", *Este País*, 204, diciembre, pp. 4-24.
- MARSHALL, Thomas H. y Tom Bottomore (1992), *Citizenship and social class*, Londres, Pluto Press.
- (1998), *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza.
- MARTIN, Hans Peter y Harald Shuman (1998), *La trampa de la globalización. El ataque contra la democracia y el bienestar*, Madrid, Taurus.
- MARTÍNEZ, Antonia (ed.) (2006), *Representación y calidad de la democracia en España*, Madrid, Tecnos.
- MATTERLART, Armand (2002), *Historia de la sociedad de la información*, Barcelona, Paidós.
- MCALPINE, Alistair (1999), *El nuevo Maquiavelo*, Barcelona, Gedisa.
- MEINTZEN, Angela y Enrique Gomáriz (comps.) (2003), *Democracia de género, una propuesta inclusiva*, San Salvador, Ediciones Böll.
- MELUCCI, Antonio (1999), "Esfera pública y democracia en la era de la información", *Metapolítica*, 9, enero-marzo, pp. 57-67.
- MÉNDEZ, Juan (2004), "Sociedad civil y calidad de la democracia", en PNUD, *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Aguilar, pp. 131-138.
- MERINO, Mauricio (2008), "En vísperas de la revolución informativa", en Pedro Salazar (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana*, México, UNAM-IPAI.
- (2008b), "Los dueños del régimen", *El Universal*, 9 de julio.
- MERKSINS, Wood Ellen (2000), *Democracia contra capitalismo*, México, Siglo XXI.
- MEYENBERG, Yolanda (1999), "Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 15, diciembre.
- MEYER, Lorenzo (2007), *El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad*, México, Océano.

- _____ (2007), "La democracia sucia", *Reforma*, 4 de febrero.
- MICHIELS, Robert (1973), *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu.
- MILLÁN, Bené y Fiorella Manzini (2005), "Capital social y compromiso cívico en México", *Este País*, núm. 166, enero, pp. 28-32.
- MIRES, Fernando (2005), *Los diez peligros de la democracia en América Latina*, Nueva Sociedad, en www.nuso.org
- MIRZA, Christian A. (2006), *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- MOLINA, Fernando (2008), "El peligro no reside en el populismo", *Pulso*, 31 de marzo.
- MONBIOT, George (2003), *La era del consenso*, Barcelona, Anagrama.
- MONTERO, José Ramón e Ignacio Lago (2005), "La investigación sobre los sistemas electorales: cinco debates y una selección de artículos", *Zona Abierta* 110/111, Madrid.
- MORENO, Alejandro (2006), "Ideologías, estilos de vida y votos", *Foreign Affairs en Español*, vol. 6, núm. 2, abril-junio.
- _____ y Patricia Méndez (2002), "Actitudes hacia la democracia: México en perspectiva comparada", *Este País*, núm. 139, octubre, pp. 42-52.
- MORENO-BRID, Juan Carlos y Martín Puchet (2008), "Objetivos, alcances y limitaciones de la intervención del Estado en la economía de América Latina y el Caribe para impulsar un desarrollo socialmente incluyente", en PNUD, *Democracia/Estado/ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Lima, PNUD, pp. 309-324.
- MORIN, Edgar (1999), *La tête bien faite*, París, Seuil.
- _____ (ed.) (2000), *Unir conocimientos*, La Paz, Plural.
- _____ (2002), "La incertidumbre respecto del futuro", en Jerome Bindé (coord.), *Claves para el siglo XXI*, Madrid, Ediciones UNESCO, pp. 64-69.
- MORLINO, Leonardo (2005), *Democracia y democratizaciones*, México, Cepcom.
- MOSCA, Gaetano (1982), *Scritti Politici*, Turín, UTET.
- MOUFFE, Chantal (1999), *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós.
- _____ (2005), "Política y pasiones: las apuestas de la democracia", en Leonor Arfuch, *Pensar este tiempo. Espacios, afectos, pertenencias*, Barcelona, Paidós, pp. 75-97.
- _____ (2007), *En torno a lo político*, Buenos Aires, trcf.
- NASS, Hossein (2008) "La democracia se ha convertido en un slogan", enero, en www.insumisos.com
- NERUDA, Pablo (2005), *El libro de las preguntas*, Barcelona, Planeta.
- NOHLEN, Dieter; "Reflexiones sobre gobernabilidad y política", en Darío Salinas (coord.), *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*, México, Cernika.
- NORRIS, Pippa (1999), editado por *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press.
- _____ (2002), *Democratic Phoenix: Reinvigorating Political Activism*, Nueva York, Cambridge University Press.
- _____ (2002b), "La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparada", Boston, Harvard University, manuscrito.
- NORTH, Douglas C. (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 1a. reimp., México, rcf.
- NUN, José (1994), "La democracia y la modernización, treinta años después", en Gerónimo de Sierra (comp.), *Democracia emergente en América del Sur*, México, CIIH-UNAM.
- _____ (2000), *Democracia ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, México, rcf.
- _____ (2001), *Marginalidad y exclusión social*, Buenos Aires, rcf.
- _____ (2002), *Democracia ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, México, rcf.
- NÚÑEZ, Orlando (2005), *La sociedad civil*, Managua, Ruth Casa Editorial.
- O'DONNELL, Guillermo, C. Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.) (1989), *Transición desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós.
- _____ (2004), "Acerca del Estado en América Latina: diez tesis para discusión", en PNUD, *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Aguilar, pp. 149-192.
- _____ (2004b), "Discusión de tres tesis para el marco teórico", en PNUD, *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Aguilar, pp. 204-208.
- _____ (2007), *Disonancias*, Buenos Aires, Prometeo.
- _____ (2008), "Hacia un Estado de y para la democracia", en PNUD, *Democracia/Estado/ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Lima, PNUD, pp. 25-62.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2004), *Comunicado 123, Día del maestro*, 15 de mayo, México, en www.observatorio.org
- OCDE (2008), *Pisa 2006 Science Competencies for Tomorrow's World*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en www.oecd.org
- OFFE, Claus y Philippe Schmitter (1995), "Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal", *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 6, diciembre, pp. 5-30.
- _____ (1988), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema.
- OLIVEIRA, Jefferson (1996), "Democracia y ejercicio del poder", *Nueva Sociedad*, 144, enero-febrero, pp. 144-144.

- ORTIZ, Luis (2006), "Democracia sin ciudadanos: crítica a la teoría de la transición", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 28, julio-diciembre, pp. 263-277.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2005.
- , "Respuesta a dos falacias", *Nexos*, núm. 370, octubre de 2008.
- OSORIO, Jaime (2004), *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*, México, FCE.
- OVEJERO, Félix, José Luis Martí y Roberto Gargarella (coords.) (2004), *Nuevas ideas republicanas*, Barcelona, Paidós.
- PALMA, Esperanza y Roberto Gutiérrez (2004), "El abstencionismo en las elecciones federales de 2003", reporte de investigación, IFE, UAM-A, noviembre.
- PARAMIO, Ludolfo y Marisa Revilla (2006), *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*, Madrid, Siglo XXI.
- (2005), "América Latina y su mudable amor por la democracia", diciembre, en www.revistatodavía.com.ar
- PARÁS, Pablo et al. (2006), *Cultura política de la democracia en México: 2006*, Nashville, Vanderbilt University.
- PARETO, Vilfredo (1964), *Trattato di Sociologia Generale*, Milán, Edizioni di Comunità.
- PAYÁN, Carlos (2007), "Entrevista a José Saramago: la realidad es otra", *La Jornada Semanal*, 24 de junio, en www.jornada.unam.mx
- PAZÉ, Valentina (2005), "Norberto Bobbio y las promesas no mantenidas de la democracia veinte años después", en Lorenzo Córdoba y Pedro Salazar (Eds.) *Repensar a Bobbio*, México, Siglo XXI, pp. 184-200.
- PIHARR, Susan, Robert Putnam (2000), *Disaffected Democracies*, Princeton University Press.
- PLIMPEL, T.J. (1994), *Democracias diferentes*, México, FCE.
- PÉREZ, Antonio Enrique (2004), *¿Cibercidani@ o ciudadano@.com?*, Barcelona, Gedisa.
- PÉREZ, Víctor (1997), *La esfera pública y la sociedad civil*, Madrid, Taurus.
- PERRY, Roland (1986), *Elecciones por ordenador*, Madrid, Tecnos.
- PLTRAS, James (1999), *Globalización. Una crítica epistemológica*, México, CICH-UNAM.
- (2007), "Latinoamérica: la clase media, movimientos sociales y la izquierda", *Rebelión*, mayo, en www.rebelion.org
- PRAES, Joan (2006), "Brechas de desarrollo y reforma institucional en América Latina", en Paramio Ludolfo y Marisa Revilla, *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*, Madrid, Siglo XXI.
- PRIGOGINE, Ilya (2002), "La flecha del tiempo y el fin de la certidumbre", en J. Bindé (coord.), *Claves para el siglo XXI*, Madrid, Ediciones UNESCO, pp. 19-25.
- S. Stokes y B. Manin (1999), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam et al. (1998), *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós.
- (1990), *Capitalismo y socialdemocracia*, México, Alianza.
- et al. (2000), *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Nueva York, Cambridge University Press.
- (1998), "Democracia y representación", *Revista del CIAD, Reforma y Democracia*, núm. 40, febrero.
- (2005), "Self-enforcing Democracy", artículo manuscrito.
- (2007), "Calidad de la democracia es evitar que el dinero controle la política", *Clarín*, 9 de diciembre.
- PUTNAM, Robert (1993), *Making democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- (2000), *Bowling alone. The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York, A Touchstone Book.
- (ed.) (2003), *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Barcelona, Galaxia Gutenberg Círculo de Lectores.
- QUIJANO, Anibal (2000), "Colonialidad del poder, globalización y democracia", en *América Latina en movimiento*, diciembre, en alainet.org/active/show_test
- RAMÍREZ ZOZAYA, Juan Miguel (1999), "Neoinstitucionalismo, nuevo paradigma", *Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*.
- RAMÍREZ, Juan Manuel (2006), *Ciudadanía mundial*, Tlaquepaque, ITESO.
- RAMONET, Ignacio (2008), "Capitalismo de pánico", *Le Monde Diplomatique*, 10 de abril.
- RAMOS, Alfredo (1995), *Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas*, Mérida, Universidad de los Andes.
- RAPIHAEL, Ricardo (2007), *Los socios de Elba Esther*, México, Planeta.
- RAUBER, Isabel (2008), "En Bolivia se define el continente", 16 de septiembre, en www.rebelion.org.
- REGUILLO, Rossana (2002), "Jóvenes y esfera pública", en José Antonio Pérez Islas (coord. general), *Encuesta Nacional de Juventud 2000*, México, Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud.
- REVELLES, Francisco (2005), *Los partidos políticos en México: ¿crisis, adaptación o transformación?*, México, Gernika.
- REY, Pierre Philippe (2008), *Une antropologie de la libération*, Conferencia en CIESAS Occidente, 26 de agosto.
- RÍOS CÁZARES, Alejandra y Julio Ríos Figueroa (1999), "Capital social y democracia: una revisión crítica de Robert Putnam", *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 2, segundo semestre.

- RODRÍGUEZ, Tomás (2005), "La democracia como los bosques", *Liminar*, núm. 1, junio, pp. 26-38.
- ROITMAN, Marcos (2001), *Las razones de la democracia en América Latina*, Madrid, Sequitur.
- _____ (2003), *El pensamiento sistémico. Los orígenes del social-conformismo*, México, Siglo XXI.
- RORTY, Richard (2005), *Cuidar la libertad*, Madrid, Trotta.
- ROSANVALLON, Pierre (2000), *La démocratie inachevée*, París, Gallimard.
- _____ (2004), "Las bases del modelo socialdemócrata se hundieron", *El País*, septiembre.
- _____ (2004b), *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, París, Seuil.
- _____ (2007), *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, París, Seuil.
- SADIR, Emir, "Les luttes latino-américaines contre le néolibéralisme sont-elles efficaces?", *Alternatives Sud*, vol. 12, núm. 2, pp. 73-81.
- SALAZAR, Pedro (2005), "Democracia: ¿formal o sustantiva?", en Lorenzo Córdoba y Pedro Salazar, *(Re)pensar a Bobbio*, México, Siglo XXI, pp. 240-255.
- SALAZAR, Robinson y Paula Lenguita (2005), *Democracia emancipatoria*, Buenos Aires, Insumisos.
- SALINAS, Emilio (2005), "Autoritarismo irreflexivo o gobernabilidad democrática", *Este País*, núm. 166, enero, pp. 41-44.
- SÁNCHEZ REBOLLEDO, Adolfo (2008), "La desconfianza y la retórica democrática", *La Jornada*, 3 de abril.
- SÁNCHEZ RUIZ, Enrique et al. (2007), *Gobernabilidad democrática*, México, Universidad de Guadalajara.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1998), *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, U.S.A.
- _____ (1998b), *Por una concepción multicultural de los derechos humanos*, México, CICH-UNAM.
- _____ (2003), *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia*, Bilbao, Desclée.
- _____ (2004), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, FCE.
- _____ (2004b), "Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva", en Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar la democracia*, México, FCE, pp. 391-486.
- _____ (2004c), *Democracia de alta intensidad*, Bolivia, CNE.
- _____ (2005), *El milenio huérfano*, Madrid, Trotta.
- _____ (2005b), *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, Buenos Aires, Clacso.
- _____ (2006), *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*, Buenos Aires, Clacso.
- _____ (2006b), *Conocer desde el sur*, Venezuela, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales.
- _____ (2007), "Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social como legalidad y política cosmopolita subalternas", en Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez (eds.), *El derecho y la globalización desde abajo*, España, Anthropos, pp. 31-60.
- _____ (2008a), "El Foro Social Mundial y la izquierda global", en *El Viejo Topo*, enero de 2008, pp. 39-62.
- _____ (2008b), "El Estado dejó de ser el problema para volver a ser la solución. Sucedió lo impensable", en *Carta Mayor-Rebelión*, 26 de septiembre de 2008, en www.ces.uc.pt
- _____ y César Rodríguez (eds.) (2007), *El derecho y la globalización desde abajo*, España, Anthropos.
- _____ y Leonardo Avritzer (2004), "Para ampliar el canon democrático", en Boaventura de Sousa Santos (coord.), *Democratizar la democracia*, México, FCE, pp. 35-74.
- SAPIR, Jaques (2004), *Economistas contra la democracia*, Barcelona, Ediciones B.
- SARTORI, Giovanni (1988), *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad.
- _____ (2001), *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus.
- _____ (2003), *Videopolítica. Medio, información y democracia de sondeo*, México, FCE.
- SAXE-FERNÁNDEZ, John (1999), *Globalización: crítica a un paradigma*, México, Plaza y Janés-UNAM.
- _____ (2004), *Tercera vía y neoliberalismo*, México, Siglo XXI.
- SCHEDLER, Andreas y Rodolfo Sarsfield (2007), "Democrats with Adjectives: Linling direct and indirect measures", *European Journal of Political Research*, vol. 46, agosto, pp. 637-659.
- SCHMITTER, Philippe (2005), "Un posible esbozo de una democracia posliberal", en Benjamin Arditi (ed.), *¿Democracia pos-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos, pp. 249-263.
- SCHNAPPER, Dominique (2002), *La démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*, París, Gallimard.
- SCHUMPETER, Joseph (1950), *Capitalism, socialism and democracy*, Nueva York, Harper.
- _____ (1998), "Capitalismo, socialismo y democracia", en Rafael del Águila y Fernando Vallespín, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza.

- SEN, Amartya (1999), "Democracy as Universal Value", *Journal of Democracy*, 10 (3), 3-17.
- _____ (2000), *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta.
- _____ (2001), *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, París, Editions Odile Jacob.
- _____ (2006), "Desarrollo económico y libertad", *La Factoría*, mayo-diciembre, en www.lafactoriaweb.com
- SEOANE, José (comp.) (2004), *Movimientos sociales y conflictos en América Latina*, Buenos Aires.
- SERRANO, Pascual (2007), *Perlas 2. Patrañas, disparates y trapacerías en los medios de comunicación*, Barcelona, El Viejo Topo.
- SHAFIR, Gershon (ed.) (1998), *The Citizenship Debates. A Reader*, University of Minnesota Press.
- SHARP, Gene (2003), *De la dictadura a la democracia*, Boston, IAE.
- SHITTI, D.L. (2004), "Micromovimientos en la India: hacia una nueva política de la democracia participativa", en Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar la democracia*, México, FCE, pp. 77-115.
- SHIVA, Vandana (2006), *Manifiesto para una democracia de la tierra*, Barcelona, Paidós.
- SIEDENTOP, Larry (2001), *La democracia en Europa*, Madrid, Siglo XXI.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús (1996), *Esfera de la democracia*, México, IIT.
- SMITH, William, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (eds.) (1994), *Democracy, markets, and structural reform in Latin America*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- SORI, Bernardo (2005), *La democracia inesperada*, Buenos Aires, Prometeo.
- STIGLITZ, Joseph (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.
- _____ (2004), "Globalización, organismos financieros internacionales y las economías latinoamericanas", en PNUD, *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Aguilar, pp. 415-437.
- _____ (2006), *Cómo hacer que funcione la globalización*, Madrid, Taurus.
- STOLOWICZ, Beatriz (2005), "La gauche latinoaméricaine: entre épreuve du pouvoir et volonté de changement", *Alternative Sud*, vol. 12, núm. 2, pp. 47-71.
- STRASSER, Carlos (2000), *Democracia & desigualdad*, Buenos Aires, Clacso.
- TARACIDO, Marcos (2007), "Democracia y engaño", en <http://librodenotas.com>
- TARROW, Sydney (2004), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza.
- TAYLOR, Charles (2001), "Democracia incluyente", *Metapolítica*, 18, abril-junio, pp. 24-37.
- TORRES-RIVAS, Edelberto (1996), "El caos democrático", *Nueva Sociedad*, 144, julio-agosto, pp. 152-168.
- TOURAINÉ, Alain (1994), *Qu'est-ce que la démocratie?*, París, Fayard.
- _____ (1996), *¿Podremos vivir juntos?*, Buenos Aires, FCE.
- _____ (1999), *Comment sortir du libéralisme?*, París, Fayard.
- _____ et al. (2002), "Globalización y democracia", en Jerome Bindé (coord.), *Claves para el siglo XXI*, Madrid, Ediciones UNESCO, 2002, pp. 311-326.
- _____ (2005), *Un nouveau paradigme. Pour comprendre le monde d'aujourd'hui*, París, Fayard.
- TOUSSAINT, Florence (coord.) (1995), *Democracia y medios de comunicación: un binomio incógnito*, México, CIIH-UNAM.
- TSEBELIS, George (2006), *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México, FCE.
- URIBE, Rodolfo (2006), *Dimensiones para la democracia. Espacios y criterios*, México, Cuernavaca, UNAM.
- VALADÉS, Diego y Rodrigo Gutiérrez (coords.), *Democracia y gobernabilidad*, México, IJU-UNAM.
- _____ (2007), "La democracia evanescente", *El Universal*, 3 de enero.
- VARGAS, José Guadalupe (2006), "Del gobierno del pueblo a la posdemocracia económica, transnacional, global y cosmopolita", *Reflexión Política*, núm. 15, junio, pp. 108-124.
- VIDAL, José (ed.) (2003), *Hacia una sociedad civil global*, Buenos Aires, Taurus.
- VILAS, Carlos (1995), "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado", en Carlos Vilas (coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, Venezuela, Nueva Sociedad.
- VILLASPÍN, Fernando (2003), "Un nuevo espacio público: la democracia mediática", en Aurelio Arteta et al. (eds.), *Teoría política, poder, moral, democracia*, Madrid, Alianza, pp. 462-477.
- VILLORO, Luis (coord.) (2000), *Los límites de la ética*, México, Siglo XXI.
- VITALE, Ermanno (2002), "Globalización y Estado de derecho", *Este País*, núm. 139, octubre, pp. 2-12.
- _____ (2004), *Liberalismo y multiculturalismo. Un desafío para el pensamiento democrático*, México, Océano.
- _____ (2005), "El abrazo mortal de la mentira. Una reflexión sobre la democracia, mercado y terrorismo a partir de Norberto Bobbio", en Lorenzo Córdoba y Pedro Salazar, *(Re)pensar a Bobbio*, México, Siglo XXI, pp. 289-309.
- VITTE, Francisco, "Offe, Schmitter y la institucionalización de un segundo circuito de la política", en Benjamín Ardite (ed.), *¿Democracia pos-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos, pp. 145-172.
- WALDMANN, Meier (2006), *El Estado anómico*, Madrid, Iberoamericana.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1998), *Utopística*, México, Siglo XXI.

_____ (2001), "Democracy, Capitalism and Transformation", *Documenta* 11, marzo.

_____ (2005), *La crisis estructural del capitalismo*, México, Contrahistorias.

_____ (2005b), *La incertidumbre del saber*, Barcelona, Gedisa.

WARREN, Mark (2003), "Qué es la política", en Aurelio Arteta et al. (eds.), *Teoría política, poder, moral, democracia*, Madrid, Alianza, pp. 21-48.

WEFFORT, Francisco (1993), *¿Cuál democracia?*, San José, Flacso.

WOOLCOCK, Michael y Deppa Narayan (2001), "Capital Social: Implicaciones para la teoría, la investigación, y la política del desarrollo", en www.oup.co.uk/journals

ZIBECCHI, Raúl (2007), *Autonomías y emancipación. América Latina en movimiento*, Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

_____ (2008), *Territorios en resistencia*, Buenos Aires, Lavaca Editora.

Encuestas

Consulta Mitofsky (2008), *Encuesta: Dos años después de la elección presidencial en México*, México, en www.consulta.com.mx

Consulta Mitofsky, "Así Van...", enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio 2006.

Gallup (2005), Encuesta mundial Voice of the People 2005, en www.gallup-international.com

IFE (2003), Encuesta Naturaleza del Compromiso Cívico, México, Instituto Federal Electoral, en www.ife.org.mx

INEGI, Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH), 1984, 1996.

Instituto Mexicano de la Juventud (2002), Encuesta nacional de Juventud 2000, José Antonio Pérez Islas (coord. general), México, Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud.

Reforma, "Confianza en las Instituciones", 27 de agosto de 2008.

Secretaría de Gobernación (2004), Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas, México, en www.gobernación.gob.mx

_____ (2003), Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas, México, en www.gobernación.gob.mx

_____ (2005), Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas, México, en www.gobernación.gob.mx

Entrevistas

Almada, Hugo

2005 Entrevistado por los autores, 4 de marzo, México, D.F.

Cantú, Jesús

2004 Entrevistado por los autores, 2 de septiembre, México, D.F.
Marván, María

2004 Entrevistada por Jorge Alonso, 10 de febrero, Guadalajara
Orozco, J. Jesús

2004 Entrevistado por Alberto Aziz Nassif, 8 de marzo, México, D.F.
Woldenberg, José

2004 Entrevistado por los autores, 19 de octubre, México, D.F.

Documentos

Banco Mundial (2001), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001*, Washington, Banco Mundial.

_____ (2008), *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007*, Washington, Banco Mundial.

BID (1998), *América Latina frente a la desigualdad*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

_____ (2001), *Democracia en déficit*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

CEPAL (2007), *Avances en la reducción de la pobreza y desafíos de cohesión social*, en www.eclac.org

Coneval (2008), *Mapas de Rezago Social 2005*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en www.coneval.gob.mx

_____ (2006), *Reporte de las cifras de pobreza por ingresos 2006*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en www.coneval.gob.mx

Dictamen Relativo al Cómputo Final de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 5 de septiembre de 2006.

Instituto Internacional IDEA (2001), *Evaluación de la democracia*, en www.idea.int

Latinobarómetro (2000, 2001, 2002, 2003), 2004, 2005, 2006, *Informes*, Santiago de Chile, en www.latinobarometro.org

_____ (2006), *Informe*, Santiago de Chile, en www.latinobarometro.org

_____ (2007), *Informe*, Santiago de Chile, en www.latinobarometro.org

PNUD Chile (2000), *Desarrollo humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago de Chile, PNUD.

_____ (2002), *Desarrollo humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*, Santiago de Chile, PNUD.

_____ (2003), *Informe sobre Desarrollo humano, México 2002*, México, PNUD.

_____ (2004), *Desarrollo humano en Chile*, Santiago de Chile, PNUD.

- _____ (2004), *La democracia en América Latina. Ideas y aportes*, Buenos Aires, Aguilar.
- _____ (2004b), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar.
- _____ (2004c), *La democracia en América Latina. Ideas y aportes*, Buenos Aires, Aguilar.
- _____ (2005), *Informe sobre desarrollo humano*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- _____ (2007), *Informe sobre desarrollo humano, México 2006-2007*, México, PNUD.
- _____ (2008), *Democracia/Estado/ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Lima, PNUD.

Prensa

El Universal

Reforma

La Jornada

Páginas Web

www.trife.gob.mx

www.ife.org.mx

www.opinamexico.org

Índice

INTRODUCCIÓN GENERAL	5
Primera parte	
El vector de la teoría	
Capítulo 1	
DISCUSIONES SOBRE LA DEMOCRACIA	11
Introducción. La urgencia de discutir	
la democracia	11
Dilucidar los términos	13
Democracia, poder, sociedad civil y elecciones	20
Democracia, neoliberalismo y pobreza	29
Los harapos de la democracia	36
Ensayo de fórmulas participativas	42
Muchas democracias y algunas alternativas.	50
Segunda parte	
El problema estructural de la democracia	
Capítulo 2	
UNA DEMOCRACIA EN DÉFICIT	59
¿Por qué razones tenemos una democracia	
en déficit?	60
Democracia y pobreza: ¿una mezcla imposible?	63
Ciudadanos entre las libertades y el igualitarismo.	69
La democracia y el bienestar	74
El malestar democrático	81

Capítulo 3	
UNA CIUDADANÍA FRAGILIZADA	87
Desconfianza en la democracia y derechos disminuidos	87
Pobreza, marginación y desigualdad	95
Dimensiones de la pobreza y la ciudadanía	101
La fragilidad ciudadana	105

Tercera parte

El problema cultural de la democracia

Capítulo 4	
DE LA CULTURA CÍVICA AL CAPITAL SOCIAL	111
Democracia: derechos positivos sin garantía automática	111
Por qué la democracia no funciona de la misma manera en cualquier parte	114
El capital social, ¿una nueva piedra filosofal?	119
El malestar y el debilitamiento del “nosotros”	124
Confianza, asociatividad y participación	130

Capítulo 5

MAPAS DE CIUDADANÍA	149
La parábola del buen ciudadano	152
Algunos contornos de nuestro mapa ciudadano	155
¿La esperanza son los jóvenes?	159
Retos para la construcción ciudadana	161

Cuarta parte

El problema de las instituciones y
los procesos democráticos

Capítulo 6

AUGE Y DECLIVE DE ORGANISMOS DE SEGUNDA GENERACIÓN DEMOCRÁTICA	167
Introducción	167
El Consejo General del IFE	168
El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	195
El Instituto Federal de Acceso a la Información	214

Capítulo 7

2006: ELECCIONES Y CONFLICTO	237
Primer eje: inclusión-exclusión	238
Segundo eje: la polarización entre la izquierda y la derecha	242
Tercer eje: legitimidad-legalidad	250

Capítulo 8

LA REFORMA ELECTORAL, 2007-2008	259
El nuevo ciclo de conflicto y reforma	259
Una propuesta ciudadana de reforma	263
La reforma constitucional	265
Los consejeros	269
Las reglas operativas de la reforma	271
Una reforma impugnada ante el Poder Judicial	277
Debates sobre la reforma electoral	281

REFLEXIONES FINALES: LA DEMOCRACIA MEXICANA, REGRESIÓN, CONTINUIDAD Y REFORMAS	289
---	-----

SIGLAS	315
------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	317
------------------------	-----

México una democracia vulnerada, se terminó de imprimir
en la Ciudad de México durante el mes de julio
del año 2009. La edición, en papel de
75 gramos, estuvo al cuidado
de la oficina litopográfica de
la casa editora.

