

**01**

**CUADERNOS DE  
DIVULGACIÓN**

# **DEMOCRACIA Y CULTURA CÍVICA**



*Tu participación,  
es nuestro compromiso*

DEMOCRACIA Y CULTURA CÍVICA. CUADERNOS DE DIVULGACIÓN.

Vol. 1,

Villahermosa, Tabasco, México

Edición y distribución: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana  
de Tabasco

Calle Eusebio Castillo # 747 Col. Centro. C.P. 86000.

Teléfono: 993 358 1000

Impreso en México.

# PRESENTACIÓN

---

**D**esde el 2019, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, lleva a cabo las “Jornadas para la promoción y el fortalecimiento de la Democracia y la Cultura Cívica”, con el propósito de contribuir al desarrollo y consolidación de la democracia y la cultura cívica, pilares fundamentales para una mejor convivencia e instrumentos esenciales en la solución de los problemas.

En ese tenor sus actividades están enfocadas a tratar de incrementar e incentivar los conocimientos de la ciudadanía y de la sociedad en su conjunto, sobre temas de democracia y cultura cívica; así como también en temas relacionados con éstos, para coadyuvar a generar y estimular un ambiente propicio que inculque, impulse, fortalezca y desarrolle el ejercicio cotidiano de la democracia y la participación ciudadana.

Se iniciaron de manera presencial en los municipios que conforman la geografía del Estado de Tabasco, incluido el de Centro, donde se asienta la Capital, Villahermosa, con la participación de instituciones de educación superior que tienen sedes en los mismos, entidades gubernamentales, organismos electorales y asociaciones de carácter civil.

Sin embargo, el año pasado y este, por la pandemia del COVID-19 no fue posible llevarlas a cabo de esa forma, pero gracias a la telemática en 2020, sí fue posible realizar de manera virtual la Primera Edición de la Semana de las Jornadas, que no fueron impresas y la Segunda en éste año, cuyas conferencias y paneles recoge este Cuaderno de Divulgación, con la que se inaugura lo que pretende ser una serie de cuadernos que compilen los eventos que en lo subsecuente se realicen.

La cultura cívica y la democracia en un Estado Democrático son simbióticas y por ende, ambas se alimentan mutuamente; de tal manera, que el desarrollo de la democracia y su calidad no se concibe sin la cultura cívica que tiene un peso muy grande en el contenido, forma y ejercicio de los derechos y deberes del ciudadano y de la sociedad en su conjunto; pero tampoco la cultura cívica se entendería muy bien sin la democracia, que hace posible y permite el quehacer cotidiano en libertad.

Ninguna democracia por fuerte que sea está exenta de acechos

---

y de ser aniquilada, porque justamente sólo ella, hace posible la coexistencia legal y legítima con sus enemigos y detractores. La contradicción y la dialéctica son parte de su naturaleza. Por esa razón y porque requiere ser nutrida de manera constante para su permanencia, es indispensable alimentar cotidianamente a la cultura cívica y a la democracia, para contener, atenuar e impedir los embates de quienes quieren destruirlas, disminuirlas o verlas débil.

Hitler asumió la dirección del gobierno de Alemania por la vía democrática y una vez en el mismo, la sepultó; recientemente nuestro vecino del norte, Estados Unidos, con la asunción de Donald Trump al poder y su intento de reelección, la democracia Norteamericana, que ha sido un referente, vio asomar el rostro del riesgo para su existencia. Por eso nunca será suficiente hablar de democracia como tampoco llevarla a la práctica. Sin demócratas no hay democracia.

Agradezco a conferencistas y panelistas y a la y los moderadores, su destacada participación, al igual que a quienes desde la creación de las Jornadas, han intervenido de la misma forma en ellas.

Mi agradecimiento también para la Consejera del Instituto Nacional Electoral, Carla Astrid Humphrey Jordan, por haber aceptado la invitación de inaugurar la Segunda Edición de las Jornadas. Su presencia en las actividades del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, motivan a continuar llevando a cabo estas tareas, que son parte de nuestro quehacer cotidiano por mandato legal.

Así mismo, dejo constancia de mi aprecio y reconocimiento al Mtro. Manuel Carrillo Poblano, Coordinador de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral, por su atinada motivación para editar las actividades de las Jornadas.

Desde luego, agradezco también a mis compañeras y compañeros consejeros electorales del Consejo Estatal de nuestro Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, su apoyo e impulso para la realización de las Jornadas.

*Juan Correa López*  
*Consejero Electoral*

2ª Edición de la Semana de las

Jornadas para la Promoción y el Fortalecimiento  
de la Democracia y la Cultura Cívica

IEPC TABASCO



## CONTENIDO

---

**07** Conferencia Magistral:  
Democracia: ¿Crisis  
o transformación

**Ponente:** Dr. Fernando  
Vallespín Oña

**Comenta:** Dr. Víctor  
Alarcón Olgin

**Modera:** Consejero Juan  
Correa López

**Ponente:** Dra. Rosa María  
Mirón Lince

**Ponente:** Dr. Salvador  
Nava Gomar

**Modera:** Dr. Rodolfo  
Campos Montejo

**Ponente:** Dra. Diana  
Lucrecia Guillén Rodríguez

**Modera:** Consejera María  
Elvia Magaña Sandoval

**Ponente:** Dr. Miguel  
Armando López Leyva

**Ponente:** Dr. Alejandro  
Monsiváis Carrillo

**Modera:** Consejero Vladimir  
Hernández Venegas

**31** Panel:  
La división de poderes,  
factor consustancial  
de la democracia

**51** Panel:  
Fragilidad de la  
democracia

**59** Panel:  
La construcción de la  
democracia en México

---



## Conferencia Magistral

# Democracia: ¿Crisis o transformación?

*Fernando Vallespín Oña*

**A**gradezco al maestro Juan Correa, consejero electoral del IEPCT la invitación a este evento. Me honra estar aquí hablando de la democracia, también me motiva mucho el saber que me dirijo a un público mexicano en el calor tabasqueño. Quienes me conocen saben que siento un especial afecto por este maravilloso país, y aunque sea de forma telemática, me siento tremendamente honrado de poder dirigirme a un público mexicano.

Me gustaría comenzar con una referencia al título, “Democracia: ¿Crisis o transformación?” La idea sobre este tema me vino hace dos años al haber escuchado una conferencia del veterano politólogo francés *Yves Mény* en unas jornadas que hubo sobre populismo en Estonia, un país báltico. Comenzó su intervención diciendo lo siguiente: “Tengo una mala y una buena noticia para ustedes; la mala noticia es que la democracia está en crisis; la buena, es que la democracia siempre lo ha estado”. Es decir, la crisis como situación permanente de esta forma de gobierno, ya desde su origen, cuando se produjo el desarrollo de eso que llamamos democracia parlamentaria, democracia liberal, que es la que deber ser nuestro punto de referencia. Desde entonces no ha habido ningún momento en que no se hablara de crisis de la democracia. Por eso la pregunta sería ¿tiene sentido hablar de crisis de la democracia? O valdría más hablar de *transformación* de la democracia.

Llamamos crisis a lo que es un proceso de adaptación institucional y de sus mismos principios democráticos a la inevitable mutación de las condiciones sociales en las que se encuentran las sociedades modernas. Una definición de las sociedades modernas es que son sociedades en permanente desarrollo, en permanente mutación, por tanto, siempre nos tenemos que enfrentar a un proceso adaptativo, igual que tenemos que ir adaptando la conciencia moral a nuevos desafíos, tenemos que ir adaptando también nuestra forma de ejercer la democracia, de practicarla, de pensar la democracia a partir de diferentes desafíos específicos que van surgiendo por el propio desarrollo histórico.

Carla Humphrey antes hablaba de los retos a los que nos enfrentamos. Los retos van cambiando, no siempre son los mismos y tampoco son los mismos en unos lugares u otros, aquí es donde tenemos que enfocar el problema. Yo creo que el problema que tiene la democracia es que es un concepto normativo, se concreta en un ideal. Por tanto, siempre tenemos la posibilidad de contrastar las exigencias de dicho ideal con la verificación empírica del mismo; o sea, todos tenemos una visión de lo que sería una democracia ideal, sin embargo, nos enfrentamos con democracias que inevitablemente son imperfectas. Es cierto que hoy en día se está diagnosticando lo que ha recibido ya el nombre de una “recesión democrática”, esto no lo podemos olvidar: el número de democracias va disminuyendo, lo vemos a través de las encuestas y los análisis sobre la calidad de la democracia que va deteriorándose en prácticamente en todos los países, o sea, ni siquiera los países que más han punteado a este respecto, como pueden ser los países escandinavos, los países del norte de Europa u otros como Holanda o Suiza están consiguiendo mantener la nota que los expertos le solían atribuir a sus sistemas políticos.

Esto me permite recordar dos cosas referentes al contraste entre ideal democrático y realidad. Si nos fijamos en sus supuestos normativos básicos, sí hay muchos motivos de preocupación, no porque antes se hubieran realizado mejor, sino porque ahora mismo nos resulta muy difícil ver cómo podemos sustraernos a algunas de las deficiencias que están contribuyendo a erosionar vivamente la realización de esos principios. El primero, es algo que no se suele tener en cuenta, porque cuando se habla de democracia, todo mundo piensa que el gran valor que hay detrás de la democracia es el valor

de la libertad, pero la democracia trata de realizar el valor de la igualdad, no de la igualdad en todas sus dimensiones, sino fundamentalmente el valor de la igualdad política, es decir, que todos los ciudadanos son iguales a efectos políticos. El voto de Einstein vale igual que el voto mío, o de cualquier otra persona, con independencia de su capacitación intelectual.

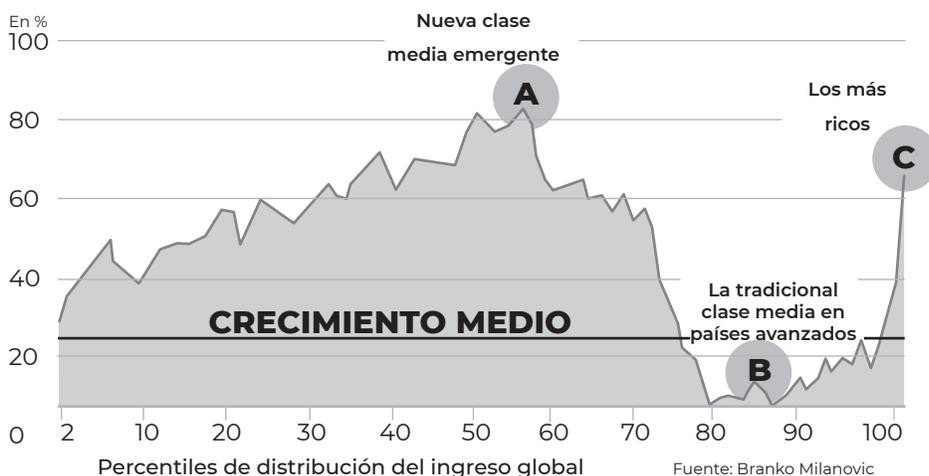
Esto es un elemento grandioso de la democracia, porque si se fijan, es el único ámbito de la vida social donde los seres humanos se predicen como iguales. En cualquier otra dimensión de nuestra vida siempre estaremos sujetos a algún *ranking*, es decir, se nos evalúa dentro de un criterio de distinción, de desigualdad; por tanto, este principio normativo, como veremos en seguida, se está vulnerando, de una forma auténticamente espectacular, no ya el principio de igualdad política, su perspectiva formal, sino a partir de su conexión con las desigualdades económicas.

### ***Democracia y desigualdad***

La democracia desde sus orígenes ha tenido siempre que enfrentarse al problema de ver hasta qué punto era compatible este principio formal de la igualdad política de los ciudadanos con una desigualdad de facto en las condiciones económicas y sociales en las que estos ciudadanos viven. Aquí hay una asimetría que tiene una influencia sobre la realización de este ideal. El segundo punto, que va a ser muy difícil que encuentre una solución, si es que la consigue encontrar -yo soy muy escéptico a este respecto-, es cuando nos hacemos la pregunta de por qué queremos vivir democráticamente. Es la pregunta que se hacía Rousseau, ¿por qué es preferible la democracia a otros sistemas políticos? La respuesta, aparte del otorgamiento de derechos, es que la democracia es el único sistema que permite que los ciudadanos puedan tener algo que decir respecto de aquellas decisiones que van a afectar su vida, porque tradicionalmente siempre eran otros los que decidían sobre nuestra vida. La democracia rompe con esto. En el fondo, la democracia presupone que un demos, un cuerpo ciudadano, tiene la capacidad para dirigir a un determinado país en una dirección o en otra, y eso se apoya sobre esa energía participativa propia de los ciudadanos. No me falta decir que este principio se está vulnerando y la causa fundamental está en la globalización. Entraremos muy esquemáticamente en eso, por razones de tiempo.

Les pongo un gráfico que se ha llamado La trompa del elefante, de Branko Milanovic, porque aquí es donde vemos lo que está pasando en todo lo relativo a la nueva desigualdad. Como pueden ver, el eje horizontal son los percentiles de distribución del ingreso global. Aquí vemos cómo se distribuyen los ingresos entre diferentes sociedades o cohortes de individuos y en el vertical vemos el índice de crecimiento de los ingresos desde 1988 al año 2008, que es hasta donde llega el análisis de Branko Milanovic. La pregunta que se trata de responder es quién ha ganado y quién ha perdido, lo que se trata de ver es qué grupo social o qué tipo de sociedad es la que más se beneficiado ha como consecuencia de la enorme creación de riqueza que ha provocado la globalización. Como pueden observar, los más ricos, el 2% a lo máximo, son aquellos que más han visto incrementada su participación de este nuevo pastel económico creado por la globalización. Pero los que, todavía más que los ricos, han incrementado de una manera espectacular sus ingresos, han sido los países de Asia, fundamentalmente China, Singapur, Corea del Sur, que es un caso espectacular. Si ven, están todavía en un grupo mediano en lo que se refiere a renta per cápita, entre el 40 al 65%, pero en los últimos años el salto que se ha producido es verdaderamente espectacular; y los que menos tenían son los que siguen teniendo menos, me temo que es el caso también de América Latina, donde el crecimiento muchas veces ha sido menor que el de las sociedades asiáticas.

### CRECIMIENTO DEL INGRESO REAL ACUMULADO (1988-2008)



Hay un grupo de ricos, o muy ricos que, sin embargo, han ganado poco a lo largo de estos últimos años, que es la tradicional clase media de los países avanzados, es lo que nos encontramos en el punto B, es decir, es la clase media de los Estados Unidos y de los países europeos. Siguen estando entre los más ricos del mundo, indudablemente, pero no han mejorado sus condiciones objetivas, y en términos comparados, han perdido mucha capacidad adquisitiva, al menos si lo comparamos con el grupo C, que son el grupo de los más ricos. Conclusión, se han reducido las diferencias entre sociedades, pero han aumentado las diferencias *dentro* de las sociedades. Esta vez, el presupuesto de la democracia, esa compatibilidad que dábamos por supuesta entre democracia y economía de mercado, se está quebrando, la economía de mercado ya no nos ofrece las posibilidades de gozar de clases medias suficientemente desarrolladas como para poder evitar que se beneficien políticamente de sus privilegios los más ricos. Hay un análisis de un libro que les recomiendo mucho, el Michael Sandel sobre la meritocracia en Estados Unidos, donde se ve este tipo de descompensaciones derivadas de una peculiar aplicación del mérito; o sea, el mérito lo atribuyen las grandes universidades que permiten que las personas que se gradúan en esas universidades, al final acaben teniendo una capacidad para obtener ingresos que muchas veces no solo quintuplican, sino que elevan a un factor veinte los ingresos de otros profesionales equivalentes, que simplemente no tiene la cualificación que se obtiene a través de esas universidades de la *Ivy League*. Pero que, sobre todo, les otorgan un criterio de legitimidad, como si merecieran realmente ese estatus, mientras que a los otros se les humilla, en el sentido de decir: bueno, ustedes no pueden quejarse de tener menores recursos económicos, porque no se los han ganado. Esto rompe completamente con el ideario de la democracia. Ya desde Aristóteles sabemos que la mejor manera de conseguir un equilibrio político dentro de las sociedades es cuando una mayoría de la población se ubica dentro de las clases medias, y esto es precisamente lo que se ha quebrado, con excepción de los países asiáticos, donde las clases medias se van ampliando cada vez más. Y no solamente tiene un efecto en lo que se refiere a la quiebra del principio de igualdad que presupone la democracia y su fundamento normativo al que antes aludí; posee también un efecto importantísimo, porque explica cómo la democracia liberal ha dejado de ser necesariamente el régimen al que aspiran llegar los países en desarrollo. China ofrece un modelo donde un sistema autoritario, por primera vez, es compatible con

un enorme desarrollo económico, aunque China sea también enormemente desigual. China ha vulnerado ese principio del que hablaba Fukuyama y tantos otros, de que ya hemos alcanzado el único sistema legítimo después de siglos de disputarnos entre nosotros cuál era el que podría conducirnos a una situación política ideal.

A finales de los ochenta y comienzos de los años noventa, de repente se vio que la democracia liberal había ganado esa lucha por convertirse en el sistema político legítimo por antonomasia, y ahora nos encontramos con que tiene que competir con ese otro modelo. He comenzado con esto que me parece muy relevante, porque nos obliga a repensar cuáles son las condiciones sociales necesarias para la existencia de regímenes democráticos blindados frente a la quiebra del principio de la democracia: allí donde los privilegios económicos tienen la capacidad de traducirse también en privilegios políticos, la democracia no solamente está en crisis, sino que no puede hablarse de la democracia propiamente dicha. Es algo que hay que tener en cuenta.

### ***Algunas disfunciones de la democracia***

El siguiente punto lo vamos a analizar dando un pequeño rodeo dentro de un bloque de disfunciones de la democracia que me gustaría presentarles. El primer bloque comienza con una frase provocadora, porque lo que voy a afirmar es que -y en esto-, los populistas tienen razón, “el poder le ha sido arrebatado a la ciudadanía” y que ésta debe recuperarlo. Lamentablemente es cierto, es algo que Zygmunt Bauman llamaba el proceso de emigración del poder hacia esferas distintas de la propiamente política. Uno de los presupuestos de la democracia es que el poder reside en las instituciones del estado, y ahora nos encontramos con que el poder ya no reside aquí, el poder está arraigado en procesos políticos abstractos que no tenemos la capacidad de detectar con claridad, y mucho menos controlar, fundamentalmente en la esfera económica.

Cuando hablamos de los mercados y del poder de los mercados, estamos refiriéndonos a algo real. Los mercados tienen la capacidad de boicotear cualquier decisión política hasta las del país más poderoso del mundo. No estamos hablando de una cuestión sin importancia, a lo que estamos

aludiendo es a que la democracia tal y como formalmente se concibe en su versión liberal, se monta sobre la premisa de crear instituciones cuya función fundamental es el control del poder. Por el contrario, ahora nos encontramos con que, muchas veces, ni siquiera se sabe dónde reside éste, y, por supuesto, se ignora cómo controlarlo. Aquí nos vamos enfrentando a algo que es novedoso, porque el problema de fondo es la pérdida de soberanía de los estados. Este es el resultado de la globalización, cuando ya no tenemos una economía nacional, cuando nuestra economía depende de la ubicación de nuestro sistema productivo dentro de una escala que es global, ¿hasta qué punto tienen nuestras autoridades la capacidad de controlar nuestros procesos productivos? Pues la tienen, pero es poco eficaz. Todavía no hemos recuperado, después de la pandemia, la cadena de suministros que vienen de otros países. Es un problema muy grave, sobre todo para la industria automovilística europea, porque depende de microchips que se producían fuera de Europa, en Asia fundamentalmente. Es posible, por cierto, que algunos de ellos se produjeran también en México. Si se importaban de esos lugares es porque era mucho más barato producirlos ahí que en la propia Europa. El presupuesto era que estamos todos interconectados, pero cuando se rompe la cadena nos encontramos con el problema. Esto rige también para otros productos, como los de la industria farmacéutica que vienen predominantemente de China e India.

Interdependencia se llama a esto, y las interdependencias lesionan el principio de soberanía de los estados, que a su vez, erosiona la capacidad de los estados para imponer una determinada agenda social, o sea, no podemos invertir en servicios sociales a menos que tengamos industrias o un sistema productivo que sea rentable, que nos permita, a través de la vía impositiva, tener los recursos suficientes para poder redistribuir recursos beneficiando a los más menesterosos, a los que tienen menores oportunidades. Antes hablamos de desigualdad, cuando intentamos enmendar esa desigualdad, nos encontramos que carecemos de los instrumentos suficientes como para poder llevarlo efectivamente a cabo.

Les pongo un ejemplo, ahora mismo en España hay una subida espectacular del precio de la luz que está colocando en una situación muy difícil al gobierno que no sabe cómo resolverlo. La única capacidad que tiene para resolverlo ha sido eliminando gran parte de los impuestos que

se habían establecido tradicionalmente sobre la electricidad. ¿Por qué no puede actuar? Porque esto depende de decisiones europeas, que a su vez dependen en una medida muy extensa del precio del gas; por tanto, depende de los productores de gas, pero depende también de medidas medioambientales que son las que imponen un precio cada vez más elevado a las emisiones de CO<sub>2</sub>; es decir, si seguimos utilizando centrales alimentadas por carbón o por gas, tenemos que pagar un impuesto por la emisión de CO<sub>2</sub> que eleva, y no se pueden imaginar cuánto, el precio final. En Reino Unido están en 500 euros el kilovatio, en España estamos en 300 que es una auténtica barbaridad. Influyen factores medio ambientales, los mercados internacionales del gas, o en su caso, el mercado internacional del petróleo; influyen decisiones previas como el abandono de la energía nuclear, en España se ha adoptado una decisión, al igual que Alemania algunos años antes, de que cada vez que acabe el ciclo de las centrales nucleares, ya no se prorrogan, se va abandonando la energía nuclear.

Con esto quiero llegar a que eso que llamamos gobernanza, se hace cada vez más difícil, sobre todo, es cada vez más difícil para el ciudadano, recuerden el segundo principio normativo, cada vez se hace más difícil para el ciudadano el poder sujetar la responsabilidad de sus dirigentes por decisiones que estos mismos dirigentes no han tomado, o que han tomado bajo la presión de esos otros poderes que están fuera de nuestra soberanía. En otro ámbito está el problema de la desintermediación, que es lo que tiene que ver con las nuevas tecnologías. Las nuevas tecnologías están en manos de cinco o seis empresas, aparte de las chinas. Entonces, ¿quién controla a los intermediarios de la desintermediación? Es decir, ¿quién controla realmente a aquellos que nos permiten acceder a toda la información? ¿Quién controla a quienes tienen la capacidad de establecer el foro, como el que estamos teniendo nosotros ahora mismo? ¿Sabemos si alguien está controlando todo lo que vamos a discutir aquí y pueden utilizarlo después en contra nuestra? Pues esto es una cuestión relevante.

La reacción de los populistas frente a esto ha sido, como dije, una mala respuesta a la pregunta, pero aciertan al suscitarla; es decir, que se ha expropiado la capacidad que tenía el pueblo para controlar a sus dirigentes; lo que hacen aquellos es apelar al recurso fácil de decir que las élites son las culpables. Luego veremos que esto está generando una gran cantidad de

distorsiones en la conversación pública.

Pero sigamos con las disfunciones de la democracia. A mí me parece que el síndrome al que estamos asistiendo, y aquí vamos a dar un pequeño salto conceptual, ha sido bien visto por Yascha Mounk, que tiene un libro muy interesante sobre populismo. Lo que dice es que la democracia es cada vez es más *iliberal*, y el liberalismo es cada vez menos democrático, aunque aquí se refiere al liberalismo económico. Acabamos de aludir a ello hace un minuto, se nos están cayendo a la vez Locke, con la idea del espíritu de tolerancia y el gobierno representativo, la defensa de los mecanismos de control del poder; o el propio Montesquieu con la división de poderes. Esto se ve muy claramente ahí donde los populistas acaban triunfando. En países como Estados Unidos, no lo consiguió del todo Donald Trump, pero igual, si hubiera estado un mandato más, es muy probable que hubiera conseguido entorpecer la autonomía del poder judicial, por poner un ejemplo; luego nos encontramos con que el liberalismo parece más interesado en su dimensión neoliberal, es decir, en su dimensión más económica, más economicista; funciona, ya no prestando tanta atención al gemelo al que iba tradicionalmente unido, que es la democracia. Ahí la democracia cada vez se siente más erosionada en su dimensión liberal y el neoliberalismo está perdiendo pie con respecto a los principios que antes lo sostenían.

En ese libro que antes mencionó el maestro Juan Correa, *La Sociedad de la intolerancia*, que acabo de publicar, lo que hago es analizar una de las dimensiones de la cultura liberal, como es la tolerancia, y trato de demostrar cómo se está erosionando en la mayoría de nuestras sociedades. Tenemos también deficiencias en el mecanismo de selección de elites políticas, lo hemos visto al aludir al libro de Michael Sandel, y muy probablemente también de otras élites. El hecho de que haya grupos de personas que tienen tal cantidad de recursos privados, permite la reproducción de la situación de privilegio de padres a hijos, y permite que entre ellos se cree un cuerpo de élite que tiene la capacidad de acceder a la mayoría de los mejores puestos, a las diferentes jerarquías sociales de todos los países.

Esto me parece un tema muy interesante, porque el privilegio no reside ya solo en acceder a una educación mejor que la que obtiene la mayoría. Piensen que una universidad de élite de Estados Unidos puede costar 120

mil dólares al año, que no es poca cosa ¿quién puede financiar eso? Lo importante es que entran en contacto con otras personas que luego les van a facilitar el acceso a cargos donde pueden seguir reproduciendo los privilegios que le venían ya heredados por su propia familia.

Luego estamos asistiendo a nuevos hiperliderazgos, sobre todo en los sistemas presidencialistas, a mi parece que es importante que tengamos en cuenta que los sistemas presidencialistas son los que favorecen los hiperliderazgos. En los sistemas parlamentarios, esa dependencia parlamentaria tan fuerte de los primeros ministros, o los presidentes de gobierno, impide en cierto modo que accedan a este hiperliderazgo, con alguna excepción, como puede ser el caso de Orbán en Hungría.

Estamos asistiendo también a una recomposición de los sistemas de partido que favorecen eso que Fukuyama llama la vetocracia, ¿por qué está aplicando Joe Biden eso que ha llamado la turbopolítica, esa especie de necesidad de tener que adoptar el mayor número posible de decisiones políticas al comienzo de su mandato? Pues muy probablemente porque va a perder la mayoría en el Senado y en la Cámara de Representantes en las elecciones de *mid-term*, de medio mandato presidencial. A partir de ese momento, la inmensa mayoría de las decisiones van a ser boicoteadas en el caso de que haya un cambio de mayoría. Esto es exactamente lo que le pasó a Obama y también a Trump después de las elecciones de *mid-term*, cuando se encontró con que la Cámara de Representantes tenía ya una mayoría demócrata, había perdido la mayoría republicana. El efecto es que muchos sistemas democráticos se ven incapacitados o con grandes dificultades para tomar decisiones.

En los sistemas parlamentarios ocurre algo similar, y se manifiesta por el propio fraccionamiento de los sistemas multipartidistas; es decir, los sistemas de partidos cada vez son más multipartidistas, han desaparecido prácticamente lo que los alemanes llaman *Volksparteien*, partidos del pueblo, partidos que tenían la capacidad de acceder del 40 al 45% del voto. Esto ocurría, por ejemplo, en la socialdemocracia en sus años de oro, ocurría también incluso en la democracia cristiana italiana, o alemana, ocurría en España con el Partido Popular o el Partido Socialista, cuando éramos un sistema de bipartidismo imperfecto. Ahora tenemos un penta-partido,

un hexa-partito en Alemania, son seis partidos, en Francia, gracias al sistema electoral tienen la capacidad de eludir en gran medida uno de los inconvenientes de estos sesgos de multipartidismo. Ahí nos encontramos también con que puede crearse de la noche a la mañana un nuevo partido, como hizo Macron, pero en términos generales dicho sistema electoral facilita la gobernabilidad. El caso es que se nos está desbaratando aquel mecanismo que permitía la creación de gobiernos estables. En Bélgica se tardó más de un año en constituir gobierno, no esta vez pasada sino la vez anterior, en España llegamos a estar también no un año, sino seis meses sin poder constituirse gobierno. La conclusión es que hay una alteración del sistema de partidos que están afectando a la propia eficacia de la gobernanza.

Luego está la acentuación de la política amigo-enemigo, esa escisión del campo político en dos. Esto es un efecto colateral del populismo; el populismo muy probablemente no ha triunfado o vaya a triunfar en la mayoría de los países, sobre todo en aquellos que tienen sistemas parlamentarios. Pero la lógica populista se está imponiendo cada vez, no solamente su retórica, desde luego, sino esa escisión del campo político en dos, y el choque cada vez mayor entre dos grandes bloques que observamos en la polarización. No tengo tiempo de entrar en esto, léanse un libro muy interesante de Ezra Klein que se titula *¿Por qué estamos polarizados?*, refiriéndose al caso de Estado Unidos.

En este país hay algo parecido a dos grandes tribus a las que se incorporan políticamente las personas. Estas tribus están adquiriendo un carácter identitario: pertenecer al partido republicano nos dota de una determinada identidad que afecta, incluso, a nuestras formas de consumo. Estar incorporado al partido demócrata facilita algo parecido, aunque es más plural. Para que vean los efectos de la polarización, voy a referirme a un dato de encuestas en los Estados Unidos bastante espeluznante. En los años de 1940 o 50, se preguntó a los estadounidenses si les importaba que algún hijo o hija contrajera matrimonio con una persona del otro partido. Solo el 4 o 3% entre los dos grandes partidos dijo que les molestaría (*upset*), o sea, un porcentaje ridículo; es lo que nosotros pensamos que también ocurre en nuestra sociedad. Se repitió esta encuesta y ahora les molesta, en el caso de los republicanos a más de la mitad; los republicanos ya incluso no quieren compartir barrio con votantes demócratas. Poco a poco va ocurriendo lo mismo por el otro lado, el de los demócratas: el 43% señalaba que le molestaba que esto sucediera. Estamos,

por tanto, ante una democracia schmittiana, donde la confrontación política se enfoca desde la perspectiva amigo-enemigo y bajo condiciones de polarización tremendas, lo cual no son buenas noticias para democracia. Tampoco es bueno el hiperconsenso o la pospolítica, que la política sea muy tecnocrática, que no se discuta; es importante discutir, pero dentro de unos límites: no se puede demonizar al adversario, esto va en contra de la más mínima lógica democrática.

### ***El momento orwelliano:***

Vamos a pasar ahora a algunas de las mayores patologías que afectan a los sistemas democráticos. Es novedoso, por ejemplo, el aumento espectacular de la desigualdad, incluso en países que presumían de ser igualitarios, como Suecia, o la propia Alemania -el Reino Unido siempre ha sido bastante desigual-; es novedosa la globalización, y por tanto, esta nueva forma de erosión de la soberanía. Con todo, si yo tuviera que elegir un peligro futuro para los sistemas democráticos, algo que pueda acabar con ellos, apuntaría al fenómeno de la vigilancia líquida, es decir, a la minería de datos, al fenómeno del paso desde una democracia mediática a una democracia digital. Esto presupone que alguien, aquellos que tienen capacidad para seguir nuestra huella en la red, pueden valerse de los datos así obtenidos para influir políticamente de una manera espectacular. De hecho, ya lo están haciendo.

Nos fijamos mucho en los hackers rusos y su influencia sobre la opinión pública, en el ejemplo de Cambridge Analytica, esa empresa que estuvo utilizando millones de datos de Facebook y los puso al servicio de la campaña de Trump con el fin de desinformar. Pero para desinformar hay que saber quiénes son susceptibles de ser desinformados, y para eso es necesario acceder a los datos. Sabemos que esto ocurre y lo percibimos todos los días cuando buscamos algo en la red, se manifiesta en la esfera económica, a todos nos ha pasado que por ejemplo, ustedes quieren comprar un colchón o una silla de oficina, van buscando, se pasan los días buscando, y, qué casualidad, a la siguiente semana empezamos a ser bombardeados con fotos de sillas, con fotos de colchones, aquellos que estamos buscando. Todos sabemos que nuestra interacción en la red, que tiene un componente económico, es utilizada después por agentes económicos que compran esta información para que nos afecte. Lo que no sabemos bien es cómo se utiliza políticamente. David Runciman, autor del libro *Cómo muere la democracia*,

trata de justificar eso mismo, que estamos ya ante su probable fin. Y lo argumenta también en parte aludiendo a la generalización de este fenómeno de la supervisión líquida. Dice en inglés, *to search is to be searched*, “quien busca es desentrañado”; cada vez que accedemos a la red a buscar algo estamos sujetándonos a un escrutinio cuya finalidad desconocemos. Aquí la astucia de los algoritmos puede convertir en oro nuestro deseo de estar informados y de movernos por la red, enseguida detectan cuáles son nuestras filias, cuáles son nuestras fobias y lo que hacen es incentivarlas. Si tenemos una cierta predisposición para algo, de lo que se trata es de afianzar esa predisposición bombardeando a las personas con determinadas informaciones, o a la vez, hurtándole el acceso a otras, o a la inversa.

Esto no es ciencia ficción, está ocurriendo ya en China, donde crearon un mecanismo de vigilancia orwelliana. En China, si ustedes quieren pedir un visado para viajar, se le investiga su huella digital, y si les crea dudas, no se lo conceden. O, por ejemplo, a los miembros del partido se les suele ir recomendado que lean un determinado tipo de literatura, y quien lo recomienda tiene la capacidad de saber si efectivamente se ha leído o no; si no es así, eso le priva de determinados puntos, y sin esos puntos no puede crecer después en la jerarquía de partido; las personas que no cumplen con determinadas obligaciones cívicas, después se pueden encontrar con que cuando van a pedir una hipoteca, le cargan más intereses. O sea, que están siendo vigilados todo el día. Estamos así ante un Gran Hermano similar al de Orwell, por eso la expresión de “vigilancia líquida” está bien escogida, creo que fue Zygmund Bauman el primero que la utilizó. Y esto me preocupa particularmente, porque la vigilancia se dirige en particular a manipular nuestras emociones, dado que nuestra vida política es cada vez más emocional.

Lean a Jonathan Haidt, un autor que ha trabajado mucho sobre las diferentes formas a través de las cuales se está actuando sobre las personas, recurriendo al factor emocional. Ya veníamos observando desde hace tiempo que se está pasando del pluralismo al tribalismo, es decir, que antes solíamos vincularnos a un grupo u otro en función de qué tan razonables considerábamos que eran sus propuestas, sus ideas, la manera en la que se defendía, etcétera; y ahora nos adscribimos de forma casi emocional a una determinada tribu, a la tribu de las hiperfeministas, o la tribu de los contrafeministas; lo que hay es un

enfrentamiento entre tribus.

Lo interesante de Haidt, es que pone en relación este modelo tribal con algo que está ocurriendo, que son los procesos de moralización de la política, que se manifiestan cuando las decisiones políticas tratan de recubrirse de un razonamiento moral en vez de un razonamiento de tipo técnico o de tipo ideológico. El adversario no es que no tenga razón, sino que es indigno moralmente. Lo normal sería que dijéramos que nuestro adversario político no tiene razón, o que es peor que nosotros, que nuestras razones están más fundadas. Un ejemplo de esto lo tenemos en la última campaña que hubo en las elecciones de la Comunidad de Madrid. Quien ganó las elecciones, la derecha, las presentó como un conflicto entre “libertad o comunismo”; es decir, el adversario es indigno porque es comunista, y esto implica pobreza, el comunista bolivariano, etcétera; nosotros somos los buenos, estamos del lado del bien, somos los que están del lado de la libertad. ¿Qué hizo la oposición? Pues lo contrario, la oposición dijo que la elección era entre “democracia o fascismo”, elegir a la derecha equivalía a elegir fascismo, y nosotros, la izquierda, somos los demócratas, claro. Cuando esto se moraliza, significa que la disputa política se convierte, al final, en una disputa entre el bien y el mal. Hay que elegir entre Dios y el Diablo, con lo cual se pierde toda finura argumentativa.

Jonathan Haidt lo presenta de manera muy inteligente. Dice que el código moral habitual, el de bueno/malo, se diluye en la oposición entre nosotros/ellos. La moral tribal une y ciega, -en inglés, *binds and blinds*-, nos pega a nuestro grupo y nos ciega y nos impide ver la perspectiva de los que no forman parte de él. Más importante que pensar algo es, por tanto, el *con quién* lo pensamos, lo que queremos es estar con el grupo-nosotros y éste siempre es el bueno, pasando a ser indiferente el que tengo o no razón. Los nuestros siempre son los buenos, el otro el malo. En consecuencia, cuando se moraliza y se polariza, tenemos un problema porque somos incapaces de captar y comprender las razones del otro grupo, a esto se suma un sesgo epistemológico: solo nos creemos aquellas visiones del mundo que coinciden con nuestros propios prejuicios, en eso consiste la famosa posverdad.

¿Por qué son tan importantes las emociones? Pues porque movilizan. La clave está, por tanto, en poder manipularlas. El gran salto a este respecto se ha producido con la inteligencia artificial, ya que ahora puede hacerse de una

manera automática, no se necesita tener un ejército de hackers o un ejército de personas desinformando, manipulando, sino que esto se hace de forma automática, ¿cuál es la gran revolución a la que hemos estado sujetos en los últimos años? Olvídense de todo lo que hayan escuchado, la gran revolución, a efectos políticos, que afecta muy directamente a la democracia, consiste en lo siguiente: que las preferencias individuales, nuestros deseos, lo que pensamos sobre las cosas, algo que siempre era incognoscible para otros, excepto para nosotros mismos, ahora son accesibles a observadores externos.

Partíamos de la idea de que nuestro cerebro era una especie de caja negra, invisible para los demás. Hasta que nosotros no decíamos cómo nos sentíamos, el otro, aunque pudiera intuirlo, no lo sabía hasta que nosotros hiciéramos explícita nuestra preferencia. Resulta, sin embargo, que estamos todo el día en la computadora, señalando de forma indirecta cuáles son nuestras preferencias, qué opinamos sobre cada una de las cosas. Esto es lo que realmente está transformando todo, ya se sabe de qué pie cojeamos cada uno, cuáles son nuestros prejuicios, no hace falta ni siquiera que los manifestemos. Y se pueden anticipar y contribuir a que los cambiemos. Hay una frase de Harayri que a mí me gusta mucho: “Una vez que alguien consiga la habilidad tecnológica para manipular el corazón humano, de forma fiable, barata y a escala, la política democrática se convertirá en un espectáculo de guiñol emocional”. Esto ya está ocurriendo, así que todo es emocionalización. No es un fenómeno nuevo, se ha hecho siempre. Recordemos por qué se organizaban o se siguen organizando mítines políticos, pues para crear una determinada atmosfera. Quien acude al mitin oye la música, los cánticos, ve las banderas, se emociona, se le eleva el corazón que se dirige directamente hacia el líder que aparece, que les saluda, que se vincula a ellos. Algo que antes requería de la presencialidad y de determinadas liturgias puede inducirse hoy de modo mucho más sutil desde el frío bombardeo a través de diferentes estímulos emocionales en la red.

### ***La desconfianza hacia la clase política y otras fracturas:***

El resultado, por eso se habla aquí también de crisis de la democracia, es que estamos ante una ciudadanía alienada, es decir, extrañada. El concepto de alienación es esquivo, es un concepto marxista, pero cabe aplicarse a la clase política, y está contagiando también cada vez más a percepción de las

instituciones. La pregunta es ¿por qué? En esto creo que ha influido mucho la propia evolución de los partidos políticos, que se han convertido en auténticos cárteles, a los que los ciudadanos no pueden acceder de forma sencilla dado su mecanismo de corporativismo interno. Pero los partidos políticos también comparten intereses, constituyen una “clase”. Es conocida la crítica al sistema político italiano, donde se presentaba a los partidos políticos como una *casta*. Ese término lo utilizó Pablo Iglesias después también como crítica a los partidos establecidos en España, fundamentalmente al Partido Socialista y al Partido Popular. La idea es la siguiente: los partidos constituyen una clase en el sentido marxista más puro, es decir, comparten intereses objetivos. Con independencia de cuáles sean sus diferencias, hay algo que los unifica, que todos están interesados en tener toda una serie de privilegios por el mero hecho de estar asociados a la política, una clase que comparte esos objetivos comunes y no es capaz de renunciar a muchos de sus privilegios. Además, lo que se ha percibido es que la mayoría de ellos proviene de sectores sociales específicos. En el caso europeo, que es el que yo conozco mejor, suelen ser grupos de funcionarios, cargos de la administración del estado que dan el salto a la política. Una vez en ella ya lo normal es que no vuelvan, digamos que ya se contaminan de esos intereses propios de esa clase. Lo que percibe el ciudadano medio es que se queda fuera, acentuándose su desconfianza hacia ellos. A esto apunta precisamente la crítica populista, que se apoya en estas percepciones para atacar al sistema de partidos tradicional. Lo que dicen es, “tú no me representas, tú te representas a ti mismo o representas a aquellos que son como tú, partidos del *establishment*”. Es, sin duda, una variante de su crítica a las élites, a las políticas en este caso.

En la mayoría de las democracias avanzadas hay tres grandes fracturas políticas o *cleavages*: la primera es la del nivel educativo, que en algunos lugares, como en los Estados Unidos, es de las más marcadas. El sector de los que tienen un mayor nivel educativo vota demócrata, el que tiene un nivel educativo más bajo, vota republicano. Esto se mezcla en el caso de la fragmentación racial: tenemos aquí bastantes distorsiones, porque los miembros que son de color tienden a ser más favorables al partido demócrata y la mayoría de ellos, tienen menor nivel educativo que los blancos medios, y estos últimos, por el contrario, están más cercanos a los republicanos. En todo caso, dentro del grupo de cada uno de estos grupos identitarios, el nivel educativo más alto tiende a favorecer a los demócratas, mientras que perjudica a los republicanos.

Luego está la generacional; la edad establece una diferencia de preferencia por unos partidos u otros. Y la tercera fractura, cada vez más conspicua, es la territorial, la dualidad campo-ciudad, por entendernos. Las ciudades, sobre todo las grandes, tienden a ser cada vez más cosmopolitas, son más multirraciales, dado que allí habitan gran número de inmigrantes, y por eso mismo más hospitalarias hacia una diversidad que convive allí desde hace décadas, son mucho más liberales en lo que se refiere a la aceptación de lo diverso, mientras que en el campo son más conservadores también en lo que se refiere a valores y más intolerantes hacia los inmigrantes. Por eso es en estas zonas donde en todos los países los populistas obtienen mayor cantidad de votos y es expresivo de la mayor desconfianza hacia las élites políticas ancladas en las capitales, por ejemplo, París, Londres, Madrid, Berlín.

Es importante resaltar que cada vez se abren un mayor número de fracturas que se combinan de tal manera, que nos están introduciendo en un nuevo confusionismo ideológico. Ya no nos ayuda esa distinción mayestática de la que hemos vivido hasta ahora y de que la seguimos viviendo en gran parte, la distinción de izquierda-derecha. Ahora ya se nos borran sus diferencias. ¿Ser ecologista es de izquierda? No, una parte importante de quienes votan por el Partido Verde Alemán son sectores muy conservadores en muchos aspectos, y sin embargo son ecologistas. La forma en que eso que llamamos “crisis de representación” es un tema tremendamente serio, porque tiene muchas dimensiones diferentes que en cada país se manifiesta siguiendo las pautas diferentes.

Otro punto es el peso cada vez mayor de las instituciones contramayoritarias. No hay manera de imponer una política económica si el Banco Central Europeo la veta, por ejemplo. Hablo de los países de la unión monetaria del euro, que prácticamente tiene capacidad de veto. La política monetaria está en manos de un grupo tecnocrático. Por otro lado, en el caso de España, como de muchos otros países, la política se está judicializando cada vez más, muchos conflictos al final acaban en los tribunales, en vez de ser disueltos a través del juego político propiamente dicho, o en los tribunales constitucionales. El poder judicial cada vez tiene mayor capacidad de convertirse en protagonista político, algo que no debería ser, pues su función es jurisdiccional y lo que nos encontramos, sin embargo, es que tienen un rol más político. Así, de modo casi inevitable, cuanto más se judicializa la política, tanto más se politiza la justicia.

Última consideración. La política democrática está sujeta a una pinza entre populismo y tecnocracia. Conocimiento experto y rigorismo ético cargado de emocionalidad, cuando no de indignación, se combinan para hacer cada vez más difícil entrar en un diálogo sensato en torno a la posible solución de los problemas. Entre quienes entienden que solo es posible discutir a partir de supuestos imperativos técnicos, científicos o atentos a lo que se presenta como “necesario”, y aquellos que todo lo reducen a la lucha entre el bien y el mal o descalifican al adversario como indigno, apenas queda algún espacio para una reposada evaluación de alternativas o la ponderación de los posibles efectos de las decisiones. En ninguno de los dos casos atendemos al núcleo normativo de la democracia, porque la democracia nos pide mostrar a los ciudadanos cuáles son las alternativas que se nos ofrecen para que podamos optar por aquella que nos parezca más razonable. Cuando la decisión política se presenta como una decisión técnica, decide quien goza de la cualificación para hacerlo, pero en ese proceso suele ignorarse cuál sea la voluntad popular. Esto obedece a la complejidad creciente del mundo social en el que estamos, donde hay una infraestructura cada vez más compleja en manos de todo un grupo de expertos, que tiene la capacidad de afectar a las decisiones políticas. En paralelo se observa toda una superestructura, que habita habitualmente en las redes sociales, que todo lo simplifica. En esa pinza estamos, en efecto.

Conclusión, ¿estamos ante una crisis o estamos ante una transformación de la democracia? Yo diría que estamos ante una transformación social crítica, y no es por escaparme de la pregunta. Lo importante es tomar conciencia de que estamos en un momento de cesura histórica, estamos dando inicio a un nuevo tipo de sociedad, la sociedad de la información o del conocimiento, llámese como quiera, y que podemos encontrarnos incluso ante una crisis cultural, civilizatoria, Occidente no es lo que era, ahora ya no tenemos esos mismos consensos que solían alimentar nuestra discusión sobre los temas comunes, surgen nuevas discrepancias y nuevos desafíos que no sabemos bien cómo abordar. Con todo, si deseamos seguir manteniendo nuestras instituciones democráticas, lo que sí es cierto es que vamos a tener que pasar por una larga fase de transición hasta que se alcance de nuevo el equilibrio que estamos perdiendo. Una fase de transición que va a ser ciertamente difícil.

Muchísimas gracias.

---

## Comentario

---

Victor Alarcón Olguín

**A**gradezco al IEPC-Tabasco por esta oportunidad de reencontrarme y comentar la ponencia de mi querido amigo y colega, el Dr. Fernando Vallespín, quien nos ha hecho una puntual exposición sobre lo que hoy en día constituye a buena parte de las paradojas y de las patologías que estamos viviendo en el mundo contemporáneo en torno a la situación de la democracia.

Si recuperamos un libro clásico de Paul Krugman, *The Age of Diminished Expectations (1990)*<sup>1</sup>, podemos decir que efectivamente vivimos desde hace mucho tiempo dentro de una era de expectativas disminuidas. Hoy vivimos dentro de una idea de la democracia (o más bien dentro de modelos democráticos, para no hablar en un concepto único), cuyas connotaciones y aplicaciones se presentan como muy limitadas. Los modelos democráticos en los que nos estamos moviendo viven estas expectativas disminuidas, lo que en buena medida explican el por qué y en qué medida estamos reeditando algunos rasgos preocupantes como los que, por ejemplo hace casi un siglo, personajes muy connotados como Harold J. Laski, advertían en libros como *Democracia en Crisis (1934)*<sup>2</sup>, para referirse al proceso de transformación

---

1 Paul KRUGMAN (1990). *The Age of Diminished Expectations. U.S. Economic Policy in the 1990s*. Cambridge, Mass. The MIT Press. Existe traducción al castellano aparecida en 1991: *La era de las expectativas limitadas*. Barcelona: Ariel Economía.

2 Harold J. LASKI (1934). *Democracia en Crisis*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado. Apareció en Argentina bajo el sello de la editorial Siglo Veinte con el título *La Crisis de la Democracia*. Buenos Aires, 1950.

y deterioro tan intensos que se había dado en las entreguerras mundiales alrededor de gobiernos presionados por un marco de crisis y el ascenso de políticos de corte antiliberal y ultranacionalistas.

Situación que ahora, dentro de nuestro interregno que se ha dado a partir de la caída del mundo comunista y al que ha sido seguido por la no consolidación del mundo democrático que se pretendía bajo el contexto de la globalización, nos muestra que igualmente estamos entre estos dos grandes procesos transformadores, hasta ahora incruentos en comparación a las dos grandes guerras concretas que destruyeron y permitieron en la primera mitad del siglo pasado, reconstruir y reconfigurar buena parte de nuestra realidad contemporánea.

En cambio, el mundo posmoderno que surgió después de la caída del Muro de Berlín, es al mismo tiempo un mundo altamente tecnologizado e informatizado, como el que se nos ha descrito por parte del Dr. Vallespín con mucha atingencia, lo que nos lleva a su vez hacia recuperar expresiones de cómo podemos gobernar en medio de un vacío conceptual y consensual sobre la idea democrática, en tanto se observa cómo hemos entregado buena parte de nuestra soberanía personal e institucional a algoritmos, a la minería de datos, a tecnologías que nos son ajenas en gran medida.

¿Cómo podemos gobernar y cómo podemos gobernarnos como colectivos, si estamos rechazando cada vez más la noción de ciudadanía, y cada vez nos estamos amparando más en los ghettos identitarios que nos identifican más dentro de algún tipo de comunitarismo o de comunidad aislada? Este elemento resalta sobremanera, por mucho que queramos hablar de un contexto de democracia incluyente e inclusiva, cuando en realidad lo que estamos haciendo es privilegiar la identidad particular, que detona el enfrentamiento o la lucha por un poder que está centralizado en espacios, en números, en muchos aspectos de identidades particularistas, pero que no se transforman en acuerdos sustantivos sobre los grandes temas normativos.

Estamos atravesando entonces por una era de excesiva moralización, de un esencialismo exacerbado. Por ejemplo, podemos hablar aquí de otro gran clásico del siglo pasado, el filósofo francés Julien Freund, quien escribió un

poderoso libro que se llama *La Esencia de lo Político* (1965)<sup>3</sup>, que nos dice que cuando regresamos a los esencialismos, estamos confundiendo a la política con simplismos, con obviedades, con sentido común. Entonces, ello facilita una descalificación rápida del otro, de los demás, de cualquier tipo de referente que no se identifica con nosotros, ni con nosotras, ni con nosotros. Es decir, estamos apelando cada vez más a una fragmentación, a una ruptura que implica ir en contra de las tendencias universalistas, de ilustración y construcción conjunta de la vida pública, mismas que le dieron curso a buena parte de la civilización en un sentido moderno, liberal y clásico, de la integración con la que entendíamos la democracia en sus fundamentos.

Ahora estamos viendo el surgimiento de oxímorons conceptuales como los de democracias iliberales, democracias delegativas, dictablandas o democraduras. Es decir, un conjunto de acepciones con las que ahora nuestro lenguaje tiene que acostumbrarse para tratar de significar algo que pueda seguir siendo un detonador de corte unificante, cuando en realidad lo que estamos haciendo es un vaciamiento de muchos de estos sentidos significativos que le dieron pauta a la sociedad contemporánea, por lo menos durante buena parte del siglo pasado, dentro de los parámetros de la dinámica citadina e industrializada, de las clases medias alentadas por los motivos aspiracionistas de movilidad. Un tipo de sociedad que encontraba en la promesa de la educación un elemento muy importante para detonar esas posibles expectativas. Democracia sin cultura ni educación hace prácticamente imposible generar las condiciones de acceso pleno a un uso correcto e informado de los derechos y libertades. Y sin ello, hablar de justicia e igualdad como sus efectos prácticos y concretos se torna simplemente en una simulación política.

Lamentablemente hemos venido renunciado a la educación bajo esos principios; hemos renunciado incluso a la aplicación de un conjunto de elementos bajo un falso sentimiento de revancha social que se confunde con el concepto de justicia, mismo que me parece también es el otro gran concepto que habría que poner en el centro del debate. Es decir, todo mundo hoy apela a la justicia como valor superior al que debe aspirar toda

---

3 Julien FREUND (1965). *L'Essence du Politique*. Paris: Sirey. Existe actualmente una reedición de la traducción original al castellano de 1968 hecha en Madrid por Editora Nacional. *La Esencia de lo Político*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2018.

nación y el pueblo que la encarna. Si aterrizamos esta narrativa en el caso del neopopulismo mexicano, que en voz del actual presidente de la República apela todo el tiempo a que, para que haya igualdad, hay que aplicar primero la justicia. Y hay que aplicarla en contra incluso de las propias instituciones, sobre todo cuando esas instituciones hacen un mal uso del derecho y de las leyes, ya que están al servicio de las élites, cuyos intereses no están a favor ni del pueblo u de la Nación. En este sentido, la narrativa que estamos viendo en México se asocia con la que se observa en el nivel internacional, y especialmente en el ámbito de la experiencia latinoamericana. Es la adopción del estilo de gobierno basado en las emociones, de generar y sostenerse en una narrativa polarizante que se termina convirtiendo día a día en un medio para confrontar la legitimidad de la acción pública versus la legalidad que le obstaculiza llegar a sus objetivos.

Este punto de tensión ambivalente en torno al uso del poder político en el marco mismo de la democracia nos hace dudar acerca de lo que actualmente constituye al Estado de Derecho, si este estilo de gobernantes apela a la discrecionalidad, a referéndums, consultas o revocaciones de mandato sin reglas claras o precarias. Nos acercamos así al plebiscitarismo como una forma de sustitución de aquella democracia electoral que no es la buena, que es la que se sostiene en los partidos, versus la participación directa que solamente necesita una mano alzada o de la aclamación, y no de tanto gasto público para enfrentar y definir cómo tenemos que ir desmantelando todas las instituciones y prácticas que no le sirven al “pueblo bueno”, y que por tanto no le sirven a la Nación.

Bajo esta lógica podemos darnos una idea acerca de lo que nos ha presentado el Dr. Vallespín. No es un diagnóstico a futuro; por desgracia es un diagnóstico muy presente que se está arraigando de manera muy notable y que debe ponernos a reflexionar sobre cómo y de qué manera podemos generar si no una revitalización de las grandes narrativas con las cuales se construyó una parte de nuestras sociedades, sí por lo menos nos debería obligar a someternos a una necesaria y obligada renovación de la cultura del debate, de la cultura del diálogo, de una renovación de la cultura de la tolerancia, como él mismo lo está tratando de destacar en su libro más reciente, en esta era de intolerancia creciente, y que ahora se reviste de una supuesta expresión de la democracia basada en fundamentos de las

muchas reivindicaciones identitarias surgidas en las últimas décadas, y que lo que están haciendo ahora es reeditar lo que en el siglo pasado era el gran problema que se le criticaba al fascismo y al totalitarismo frente a la democracia, por cuanto éstas apelaban al corporativismo gremial y a la excesiva profesionalización, mismas que daban pauta al excesivo elitismo con el que a la postre se fragmentaba a la sociedad en aras de forzar así la identidad con el manto protector del líder único y paternal, así como con el partido u movimiento detrás suyo, que termina por hacer renunciar a cualquier otra expectativa, por temor a perder el apoyo u los beneficios del “sistema”.

Curiosamente, bajo esta dinámica de idas y venidas históricas que tenemos como elementos paradójicos, el problema que tenemos hoy con nuestras democracias es que las mismas están muy disminuidas, exhaustas; están muy a la defensiva con respecto a las propias expectativas que tenemos ahora, incluso con poblaciones cada vez menos tolerantes. Hablamos de dinámicas populares que paradójicamente pueden entronizar rápidamente a líderes con grandes promesas, pero que también los puede derrotar muy fácilmente. Es decir, el líder de hoy puede ser defenestrado en unos meses o en la siguiente elección. Y cuando ese líder ya no es aclamado masivamente, es porque los mismos medios, las encuestas, las redes y las tendencias del *rating* pueden deponerlo gracias a ese gobierno de las emociones. Por tanto, en ese esencialismo mal entendido es ahora donde se cristaliza buena parte de la precaria gobernanza de nuestros estados, de nuestros mercados y de nuestras dinámicas cotidianas. Lo mostrado aquí por el Dr. Vallespín nos da una idea de cuán frágil es el mundo contemporáneo de la democracia.

Muchos hablan de las sociedades de cristal, de las sociedades líquidas y de sus procesos, lo que hoy más que nunca nos hace conscientes de que debemos revalorar y revitalizar un entendimiento cabal de qué tipo de democracia y qué tipo de futuro le queremos dar a nuestras democracias en tanto estructuras políticas, libres, igualitarias, y efectivamente, con capacidades de justicia efectiva que sean accesibles, no solamente en lo virtual, sino también en lo cotidiano. Agradezco mucho la oportunidad de haber podido participar en esta tan interesante jornada y al mismo tiempo haber tenido el privilegio de escuchar y deleitarme con la excelente exposición del Dr. Fernando Vallespín. Muchas gracias.



## Panel

---

# La división de poderes, factor consustancial de la democracia

---

*Rosa María Mirón Lince*

**E**n los últimos años del siglo pasado la vida en democracia se fue volviendo parte de la normalidad en casi todo el planeta y, por ello, se podría pensar como una constante de una vez y para siempre. Este supuesto resulta falso y muy peligroso.

Recordemos con Samuel Huntington que allá por 1974 comenzó la tercera ola de las democracias. Entonces, solo unos cuantos países eran considerados democracias electorales donde, mediante el sufragio universal, los ciudadanos podían elegir a sus líderes en comicios periódicos, libres y justos.

Las complicaciones inherentes a la sucesión en el poder en los regímenes no democráticos, además de los cuestionamientos sobre la corrupción de sus élites, y la necesidad de conseguir financiamiento internacional, fueron algunos de los principales motivos que impulsaron procesos de transición.

Se asumió a la democracia como la mejor forma de gobierno y fue adoptada por la mayoría de las naciones libres del mundo. Las democracias fueron proliferando hasta que, a principios de este siglo, se detuvo su crecimiento. Esta recesión democrática que hoy vivimos es de amplio

espectro, pues implica no únicamente un retroceso en las democracias más recientes, sino también un mal funcionamiento de las más consolidadas.

Las democracias aumentaron en el mundo, es cierto, sin embargo, su desempeño ha dejado insatisfechos a muchos ciudadanos, y de acuerdo con ciertas corrientes políticas, ha tenido un desempeño mediocre. El descontento popular tiene su origen en un ejercicio deficiente en lo que se refiere al Estado de Derecho, rendición de cuentas y distribución de bienes básicos, hecho que se refleja en la persistencia de la desigualdad social que amplía la brecha entre la población en general y las élites.

El abuso que estas élites han hecho del poder, el acceso desigual a ese poder, el auge de la corrupción, la ineficacia en el ejercicio del gobierno, así como la violación de los principios democráticos, ha provocado una caída general de la satisfacción con la democracia. Esos son los estados que Fukuyama denomina *neopatrimoniales*, los cuales constituyen cleptocracias que generan nefastos mecenazgos y redes clientelares utilizados por los líderes para erosionar los sistemas de pesos y contrapesos, vaciar de contenido las instituciones de rendición de cuentas, evitar acatar las acciones normativas y así acumular poder y dinero para ellos mismos y sus camarillas.

En ese complejo mundo, las democracias no han respondido cabalmente a las expectativas de la ciudadanía, quien percibe que los gobernantes no representan sus intereses, sino los de los grupos más poderosos. Los datos de Latinobarómetro son muy interesantes en esta respuesta: el deficiente desempeño gubernamental erosiona la confianza ciudadana en los políticos, los partidos y hasta las instituciones democráticas. Otros datos recientes de Latinobarómetro dan cuenta de las respuestas de la ciudadanía.

En los últimos tiempos muchas democracias atraviesan por momentos difíciles al tiempo que crecen y proliferan actitudes antisistema entre el electorado del mundo, provocando procesos de descomposición institucional que pasan por la arena electoral, circunstancias que han dado pie a una profundización de los autoritarismos, lo que deviene en estados debilitados incapaces de tener un buen desempeño de gobierno.

Este mal desempeño gubernamental afecta también a los partidos

políticos, que difícilmente sostienen su propia legitimidad; lejos de lo deseable en democracia y con elecciones regulares, no ha surgido un sistema de partidos institucionalizado. Este descontento generalizado facilita el surgimiento de movimientos y colectivos antisistema integrados por ciudadanos insatisfechos con el modelo democrático, sus resultados y sus premisas. De esa manera, el enojo popular, que es justificado, es aprovechado por líderes personalistas y sus propuestas autoritarias, lo que materializa un entorno ideal para el surgimiento de populismos. Los nuevos autoritarismos que se imponen no son liderazgos vacíos surgidos espontáneamente e impuestos por la fuerza del Estado ni por las armas, al contrario, tienen sus raíces precisamente en una ciudadanía atraída por liderazgos unipersonales que los lleva al poder mediante procesos electorales.

Se trata de una de las trampas de los procesos de consolidación de la democracia, de la personalización de los destinos de un país en donde las instituciones y líderes no han cumplido con el papel que de ellos se esperaba. En ese contexto, la gente desconfía de los políticos y se ve atraída por un líder fuerte que resuelva sus problemas, ese líder se presenta como una persona extraordinaria, como un salvador que promete resolver todos los problemas de una ciudadanía que no ha recibido respuesta satisfactoria del gobierno.

Los autoritarismos electorales, por tanto, llegan por la vía de los comicios y con la promesa de alcanzar una mejor democracia, pero lo que en realidad sucede es que instauran estilos personalistas, transgreden las redes democráticas y desprecian a las oposiciones. Los golpes de Estado militares que hemos visto en el pasado quedaron atrás, lo que hoy tenemos es el engrandecimiento del poder ejecutivo; esto es, ejecutivos electos que tienden a debilitar todos los contrapesos del poder, con lo cual se dedican a hacer cambios constitucionales para obstaculizar el poder de las oposiciones, promover el desmantelamiento de las instituciones, la rendición de cuentas, la libertad de prensa y la autonomía judicial.

Son casos destacados los gobiernos de Nicolás Maduro en Venezuela, Daniel Ortega en Nicaragua, Erdogan en Turquía; pero también Boris Johnson en Gran Bretaña, Vladimir Putin en Rusia, Modi en India, Orbán en Hungría, Rodrigo Duterte en Filipinas, Netanyahu en Israel, Bolsonaro en Brasil, y también López Obrador en México.

Una vez que se hizo con el poder, el líder encuentra formas de concentrarlo y acrecentarlo basado en su carisma y popularidad, así como en el desencanto de la población con los controles y contrapesos institucionales. Mantiene una fachada democrática mientras socava el sistema de pesos y contrapesos. Así, la separación de los poderes del Estado se diluye y se debilitan las instituciones de la democracia, el Congreso se convierte en un instrumento del ejecutivo y el poder judicial es cooptado por el poder político.

El estilo de gobierno de estos líderes es muy similar en la geometría política del pasado. Hoy resulta imposible ubicarlos claramente en la izquierda o en la derecha, porque se encuentran indistintamente a un lado o al otro, porque no se trata de una ideología, ni de la defensa de causas populares. El autoritarismo, si lo identificamos con el populismo, es una visión omnímoda de la democracia, donde el líder se presenta como la personificación de El Pueblo, con mayúscula, usando el monopolio de la voluntad de ese pueblo sin la necesidad de someterlo a discusión, evaluación, ni negociación con otras fuerzas políticas. Fuera de ese ámbito donde está todo el pueblo y desde luego, su representante, solo se encuentran sus enemigos, los enemigos del pueblo, de ahí que cualquier disenso u oposición, sea visto como un ataque o traición.

Este esquema dicotómico lleva implícita inevitablemente la polarización. Los polos políticos son elementos indisociables de la competencia democrática y siempre lo han sido, pero para el buen funcionamiento del sistema se requiere de respeto, tolerancia mutua y aceptación de los rivales legítimos como tales. El problema se presenta cuando, de esa polarización, surgen posiciones extremas que buscan la aniquilación de quienes ya no aparecen como rivales, sino como amenazas.

Lo que las democracias enfrentan hoy es corrupción, ineficacia gubernamental, incremento de la desigualdad, entre muchos otros problemas. Las tensiones sociales y económicas que dividen a la sociedad la tornan permeable a las retóricas polarizadoras de estos populismos. Las democracias mutan al populismo como respuesta política cuando los partidos políticos fracasan como representantes eficaces y el líder carismático ofrece representar al pueblo libre de intermediarios.

En los últimos cuarenta años México ha ido construyendo un sistema democrático que permitió dejar atrás los tiempos del partido hegemónico y dio paso a un sistema donde caben las distintas manifestaciones políticas de la sociedad. Se optó por avanzar gradualmente, mediante múltiples reformas electorales, en la construcción de un marco normativo que permitiera una democracia procedimental razonablemente satisfactoria. Con el tiempo se ha logrado, estoy convencida de ello, al grado de que de las últimas cuatro elecciones a la presidencia, tres de ellas generaron alternancia, o el dato que menciona con frecuencia Lorenzo Córdova: en 65% de las elecciones que ha organizado el INE desde que nació, el ganador no ha sido el mismo partido que ocupaba el cargo.

65% de alternancia es un dato duro que nos habla de la posibilidad de este recurso, sin embargo, considero que persisten graves rezagos y grandes problemas sin atender, como el aumento de la desigualdad, los altos índices de violencia, la percepción de una corrupción desbordada y una impunidad ofensiva. Aparece así la percepción de un Estado de tan baja calidad que no provee ni siquiera los mínimos atribuibles a su función: seguridad y justicia.

El arrollador éxito electoral de Andrés Manuel López Obrador en 2018 fue una manifestación del hartazgo ante la debilidad del Estado y los excesos particularmente del sexenio anterior. Planteado así y dada la oferta que hizo López Obrador entonces, el electorado solamente tenía dos opciones, votar por mantener el *status quo*, o sea, toda la corrupción, la impunidad y demás, o votar por AMLO para avanzar hacia una nueva realidad.

Más de la mitad de los votantes apoyaron a López Obrador; 30 millones de mexicanos lo respaldaron con su voto. Con esa dosis de legitimidad llegó López Obrador a la presidencia en diciembre de 2018, y desde entonces estableció un estilo unipersonal de gobernar, que concentra cada vez más atribuciones y en donde no hay cabida para el diálogo y mucho menos para la presencia de los equilibrios y contrapesos constitucionales característicos de un régimen democrático. Este estilo conlleva, inevitablemente, el debilitamiento del orden institucional democrático, con graves consecuencias a corto y sobre todo a largo plazo, pues México vive el constante deterioro de sus instituciones democráticas y una clara tendencia hacia la concentración del poder en el presidente, a ello se suman los agravios de la pandemia y

las serias consecuencias económicas que ésta ha traído. Si en el ámbito económico la respuesta del gobierno actual ha sido fallida, en el de la salud me parece que ha sido lenta y contradictoria.

La crisis sanitaria, sin embargo, ha sido aprovechada por López Obrador para fortalecer un liderazgo político autoritario, ignorando cualquier asomo de respeto por el estado de derecho, minando las instituciones democráticas y atacando a los órganos autónomos del Estado. En esa lógica de disolución de contrapesos no tiene cabida el diálogo abierto con la oposición partidista, ni con el Congreso, ni con los gobernadores hasta antes de estas elecciones, porque seguramente ahora con la mayoría de gobernadores pertenecientes a Morena probablemente se establezca, no sé si el diálogo, pero sí se va a generar la comunicación, tampoco sé si es de ida y vuelta, pero por lo menos de ida sí va a haber.

Se ha impuesto una política centralizadora en lo que se refiere al control presupuestal, a la salud pública y a las fuerzas de seguridad, por decir lo menos. La narrativa presidencial encuentra su sustento en esa interlocución directa que López Obrador tiene con el pueblo, de ahí la inutilidad de las instituciones democráticas construidas en los últimos años, pues el líder representa la voluntad de ese pueblo; de ahí también la validez de las consultas populares directas que utilizó sobre todo al principio de su administración, o inclusive la última relacionada con el juicio a los expresidentes, y me atrevo a afirmar que también en esta lógica se dará la próxima, la de revocación de mandato. El presidente aprovecha todo momento para avanzar en la consolidación de su figura.

Destaca el intento del año pasado por conseguir el control discrecional para ejercer el presupuesto federal, haciendo a un lado por completo a los diputados, y eso que él tenía la mayoría, las tensiones con el grupo de gobernadores en torno al pacto fiscal federal, simplemente los ignoró, la extinción de varios fideicomisos para hacer uso discrecional de esos recursos, el apuntalamiento de la dependencia de energías fósiles a través de fortalecimiento de Pemex y la CFE, así como el abandono de las energías limpias de manera inexplicable, y absurda creo yo.

Pero sobre todo, llama particularmente la atención la militarización

promovida desde la presidencia, contraria, por cierto, a los ofrecimientos que López Obrador hizo en campaña, en el sentido de regresar a los militares a sus cuarteles. Es grande la confianza que el presidente ha depositado en las fuerzas armadas, y esto me parece verdaderamente preocupante.

Desde el inicio de su gobierno los militares se hacen cargo de tareas tan disímolas, como el ataque al robo de combustible, la construcción de sucursales bancarias, la remodelación de hospitales, la distribución de libros de texto, medicinas, fertilizantes y dinero para los programas sociales, la limpieza del sargazo en las playas, la construcción del aeropuerto Felipe Ángeles, la contención de migrantes en las fronteras norte y sur, y también la atención de aduanas y puertos. Desde luego, está en sus manos la seguridad pública y el control de la Guardia Nacional, una guardia civil que, por cierto, participó en el desfile militar de 16 de septiembre. Esas son algunas de las incongruencias que estamos viviendo; en todo caso, es una mala noticia la militarización indiscriminada de la vida nacional, mientras que el Estado se contrae, se corroe en sus equilibrios institucionales y se incrementan severamente las desigualdades sociales.

No es cierto que estamos avanzando en este rubro, el número de pobres se ha incrementado de una manera impresionante, los programas sociales no están resolviendo eso que ofrecieron, es cierto que están dando de comer a algunos sectores pero según datos del propio INEGI, no están beneficiando a los más desfavorecidos, sino también a otros sectores, que no son los más desposeídos.

En un momento de auge de los más diversos autoritarismos en todo el mundo, los riesgos de una regresión autoritaria están presentes, cifras recientes de Latinobarómetro en 2018, muestran que la mitad de la población en México, Guatemala y Perú, estaba dispuesta a respaldar un golpe de estado contra los regímenes vigentes frente a las condiciones de crimen y corrupción, éste es un dato que hay que tener presente porque el desencanto con la democracia es generalizado, su funcionamiento deja cada vez más insatisfechos a los ciudadanos, mientras que algunos nos afanamos en tratar de encontrar una explicación y repensarla de distintas formas.

Es cierto que, en lo que va de este siglo, las democracias han sufrido

amenazas por parte de los carismáticos personajes que atraen los reflectores políticos y enfilan a esas democracias hacia formas de liderazgos personalistas autoritarios. El populismo no puede solucionar los problemas que dan lugar a su surgimiento, porque lo que ofrece, más bien, es una guía para hacerse del poder político ahí donde la sociedad está a disgusto, y ofrece la solución que el pueblo desea, llenando el vacío de participación y restaurando la unidad frente a todas las parcialidades, ubicando la legitimidad, la legalidad y la justicia solamente de un lado. Mientras eso sea así, como ha dicho Urbinati, tampoco la democracia representativa, tal como ha funcionado hasta ahora, brinda una respuesta a su propia crisis. La democracia de partidos adolece de grandes problemas para gobernar en un mundo que ya no depende de organizaciones estructurales de trabajadores y clases sociales claramente diferenciadas como sucedió alguna vez.

Aunado a ello, y siguiendo a Urbinati, constatamos que los cambios ideológicos, tecnológicos y sociales, afectan la representatividad de los viejos partidos políticos, obligándolos a adecuarse a una nueva realidad donde puedan superar la desconfianza que los ciudadanos tienen hacia ellos, porque lo que vemos hoy en día, es la alternancia de los partidos en el poder que por razones estructurales brindan resultados igualmente negativos al concluir su gestión en el gobierno.

El populismo no surge por generación espontánea, sino que es la propia democracia representativa la que deviene en autoritarismos personalistas, cuando resulta ineficaz a los ojos de la mayor parte de la ciudadanía. El populismo es resultado de las incompetencias y los incumplimientos de las expectativas de la propia democracia de partidos, pero si coincidimos en que el estado natural de la democracia es su construcción permanente, entonces el pesimismo no es inevitable, pues el gran desafío que presenta ahora es repensar la democracia a partir de nuevas conceptualizaciones que hagan posible salir de esta crisis con un régimen más robusto y con procedimientos que la protejan. Para alcanzar esa democracia robusta y consolidada se requiere que todos los ciudadanos asuman que la democracia es el único juego en la ciudad y así logren convertir este momento de peligro en una oportunidad.

En México, la crisis sanitaria está teniendo consecuencias económicas,

sociales y políticas muy graves, como mayor pobreza, más desempleo, más desigualdad y un gran descontento social y desde luego, más inseguridad y más violencia. En este complicado contexto es que habrá que impulsar cambios institucionales profundos que permitan superar el estado de gran debilidad institucional y de polarización social que hoy se vive en México.

No puede ser que se intente superar esta etapa tal como se dice desde el partido en el gobierno y desde la presidencia misma, sustituyendo por ejemplo a la autoridad electoral, que es una de las instituciones que ha demostrado más eficiencia, que ha sido reconocida, no solamente por distintos partidos políticos, sino en todo el mundo y, sin embargo, tanto el INE como el Tribunal resultan incómodos a López Obrador y desde luego, al partido en el poder. Esta situación es verdaderamente peligrosa para el mantenimiento de la democracia. No se crearon las instituciones autónomas en materia electoral en dos días, tampoco ha sido un camino siempre avanzando hacia adelante; ha habido retrocesos, ha habido ajustes; pero éste es un modelo que nos ha dado resultados muy positivos y la garantía de que se realizan elecciones periódicamente. Me parece de verdad grave el anuncio del presidente de una nueva reforma electoral basada en sus propios prejuicios e intereses. Está en la sociedad civil la fortaleza y la necesidad de defender lo que hemos construido.

*Salvador Nava Gomar*

Agradezco la invitación que me hace el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, especialmente al consejero Juan Correa, amigo de tantos años, quien hace meses me invitó con la precisión y la disciplina que le caracteriza.

Saludo a las consejeras y consejeros, al presidente del Tribunal Electoral de Tabasco, licenciado Rigoberto Riley Mata, a mi amigo Manuel Carrillo, y a todas y todos quienes nos acompañan, es un placer coincidir con ustedes; Rosa María, un privilegio compartir contigo, como cada vez que podemos hacerlo.

Me parece muy acertado el tema de estas Jornadas, referente a la promoción y fortalecimiento de las democracias. Confieso que es de lo que más me gusta exponer a mis alumnas y alumnos, porque la clase que más me gusta dar es la teoría de la Constitución.

Recientemente un alumno del ministro Saldívar, presidente de la Suprema Corte, le preguntaba cómo podría definir la misión del constitucionalismo, y después de muchos intentos al tratar de definirlo, concluyó: no se hagan bolas, el constitucionalismo se trata de limitar al poder, esa es la esencia, y el límite de poder es la división de poderes, factor consustancial de la democracia.

Por eso me entusiasma esta invitación, pues el tema que más me gusta, y de hecho fue mi tesis doctoral, es sobre interpretación de la Constitución, la división de poderes y del contenido esencial de los derechos fundamentales.

Hace tiempo los alemanes afirmaron que la división de poderes es el contenido esencial del sistema democrático. Los tres puntos clave del constitucionalismo son: a) los derechos fundamentales; b) la democracia como mecanismo para elegir a los representantes, y c) la división de poderes.

Rosa María fue muy fina haciendo un listado de ejecutivos fuertes, por llamarlo de manera eufemística, que vulneran la división de poderes y que incluye al presidente López Obrador. Yo suscribo con mucho pesar eso, creo que su paisano, para todos los amigos tabasqueños y tabasqueñas que están aquí, no es un hombre que se contiene en el ejercicio del poder.

Su liderazgo es brutal, lo digo como un fenómeno político, y suele ir más allá. No estoy hablando de su conciencia democrática, sino que sabe consustanciar a los políticos por tratar de ejercer más facultades y tratar de incidir más en los otros. Justamente para eso están establecidas las instituciones que limitan al poder; podría decir una especulación absolutamente teórica, de un profesor universitario, la división de poderes hoy en México sufre la flexibilidad de sus líderes.

Yo fui juez y he visto algunos casos que me preocupan, me refiero a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Instituto Nacional Electoral y al Tribunal Electoral; obviamente a la Sala Superior, que tuve el honor de ser parte de ella durante diez años.

Procuró hacerme dueño y responsable de mis palabras. Pongo algunos ejemplos muy claros: la consulta para juzgar a los expresidentes. Los que son abogados, incluso los de clóset, como Rosa María, saben que fue una burla, es decir, no se puede someter a consideración de un mecanismo de democracia directa el cumplimiento de las leyes.

Si alguien tiene conocimiento de un delito, tiene que denunciarlo, y si no, incurre en otro delito, por lo que someter esto a consideración fue una burla. La corte está compuesta por magníficas y magníficos juristas, por lo que creo que esa resolución fue un guiño político al titular del ejecutivo. Estoy dando una lectura muy superficial a esa vulneración de la división de poderes, porque la división de poderes funciona a partir de la sustancia en la encomienda de cada uno de los órganos del estado; esa es la idea de dividir al poder.

La democracia funciona cuando prima la voluntad de la mayoría. Pero eso no es ninguna gracia de la democracia, porque eso también se consigue a palos, los que son más le ganan a los que son menos; el más fuerte le gana al débil, entonces, el chiste está en que prime la voluntad de la mayoría

respetando los derechos de la minoría.

Es así de sencillo, los legisladores no pueden cambiar las reglas del juego para afectar a los que son menos en cualquier escenario, para hacer una ley que limite el derecho del ejercicio de una persona. O una mayoría parlamentaria, por ejemplo, poniendo contra las redes a una minoría parlamentaria.

Esto lo vemos en muchas entidades federativas donde tiene posibilidades la mayoría, y no estoy hablando bien ni mal de nadie, es decir, creo que nos falta cultura democrática en ese sentido. Cuántas legislaturas hay que, una vez que perdieron la mayoría por el partido que representa, cambian las reglas para las siguientes elecciones con mecanismos absurdos como la integración de la mesa directiva o de las juntas de coordinación. Por ejemplo, que ahora van a definirse por la segunda fuerza (estoy poniendo un ejemplo un tanto absurdo), es decir, si cambian algunos mecanismos o cambian la calificación para algunas votaciones reforzadas, eso es cambiar las reglas del juego ya en manos de la democracia, cosa que no debe de suceder.

Entonces, la democracia es la voluntad de la mayoría respetando los derechos de la minoría, y el tercer punto: por un sistema efectivo de control. Entre más efectivo sea el sistema de control, más democrático es un país. En otras palabras, entre más controles tenga la minoría sobre las mayorías, más efectiva será la democracia.

Para eso se necesitan demócratas, porque, les pongo otro ejemplo, “nosotros”, ahora que nos hace justicia la revolución y somos más, ¿le vamos a dar a los que son menos (ahora que por primera vez les ganamos), mecanismos para que nos controlen?, es muy difícil y además es contra natura, ya que los seres humanos tratamos de dominar, somos animales alfa. Si yo puedo mandar, para qué te doy a ti controles para que yo no mande, y un animal político tan grande y tan fuerte -lo digo en el sentido grecolatino del término-, como el presidente López Obrador, arrasa, y está permeando en la corte.

La operación de la división de poderes en la actualidad me parece la más eficiente. Me gustan más los conceptos básicos de profesores como Manuel Aragón, un politólogo constitucional español que fue mi maestro.

Aragón decía que el Estado Constitucional no supone otra cosa más que el intento de juridificar a la democracia, y es la constitución la forma en que esa pretensión se cristaliza. Es preciosa la afirmación. Con palabras lisas y llanas, dice Aragón, la Constitución es la forma jurídica de la democracia.

Entonces, si el estado constitucional funciona a través de estas tres reglas, es decir, la voluntad de la mayoría; el control del poder y el ejercicio efectivo de los derechos, la división de poderes surge como la verdadera garantía de esos tres postulados.

Porque yo puedo pensar, si viviéramos en un estado primitivo, que yo tengo razón o que tengo derecho de hacer algo, pero tú crees que no, que ese derecho te pertenece a ti. Si fuéramos muy primitivos, nos agarramos a cates; y si tus amigos o tus amigas son más que mis amigos y yo, nos ganan, y si no, pues no es así. Mejor vamos con un tercero y le pedimos que decida quién tiene la razón.

La idea es que ese tercero pueda decir la tiene Chana o Juana o su hermana, y que pueda excitar a otro poder para hacer que se cumpla eso; ese es el funcionamiento básico de la división de poderes y, honestamente, no está ocurriendo del todo así.

La práctica en la historia del mundo ha demostrado que la libertad de los ciudadanos no puede garantizarse si el poder no se encuentra limitado, y la única manera de limitarlo es a partir de la división de poderes. No solo la teoría clásica de Montesquieu, cuando concibe las tres funciones del estado (hablaba de judicial, no de juez, en una traducción muy purista del francés), pero atribuía la función jurisdiccional al ejecutivo, es decir, decía que el legislador haga la norma, que el poder ejecutivo las ejecute, y si hay alguna duda en la ejecución o en la norma, el propio poder ejecutivo lo dirime.

Los clásicos tienen sus contraclásicos. Hoy la división de poderes no puede considerarse sin los órganos constitucionales autónomos que sufren una terrible realidad; ustedes OPLE, institutos de toda clase, tribunales, a todos los amigos que lo integran, sé que viven malos momentos; órganos de transparencia, el INEGI...es decir, hay un embate frontal de un hiperpresidencialismo y además, hay que decirlo, el esquema de división de

poderes mexicano, que breva del norteamericano -que a su vez rompe con la colonia inglesa y quiere quitarle preponderancia al parlamento- deviene en un sistema diseñado para un ejecutivo fuerte; entonces también tiene sus dificultades.

Además, el principio contramayoritario tiene muchos límites, es decir, por ejemplo, para activar la acción de inconstitucionalidad de los congresos o de los fiscales con la influencia que suelen tener los gobernadores o el ejecutivo sobre el fiscal; lo digo como una cosa evidentemente política, y ahora que no tengo ningún cargo lo puedo decir así: estamos viendo que el sistema actual no es suficiente.

Decía Loewenstein, “si el poder público no está restringido y limitado, el poder se excede, está en la naturaleza humana”. Vemos que los documentos clásicos siguen en pie, desde el Bill of Rights inglés, las declaraciones del buen pueblo de Virginia, la Revolución Francesa, el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, que desde entonces definió lo que es la Constitución: *todo pueblo que no tenga garantizada la división de poderes ni reconocidos los derechos fundamentales, carece de constitución.*

La manera de ejercer el poder puede violar derechos, sobre todo si se vulnera la división de poderes; perdón que hable de asuntos que están en boga, pero es pertinente hacerlo, porque si partimos de la premisa de que la división de poderes es un factor consustancial de la democracia y las fronteras de la división de poderes se diluyen un poquito, luego entonces nuestra democracia tampoco está pasando por buenos momentos.

Un ejemplo contemporáneo de violación terrible de división de poderes es el juicio político y la declaración de procedencia del Gobernador Cabeza de Vaca. La Cámara de Diputados Federal dice que el procedimiento es muy claro, se homologa en el Congreso Local.

Eso entiendo yo, como intérprete de la Constitución. Se va al Congreso Local y al mismo tiempo el Congreso Federal insta a la Fiscalía General de la República para que proceda contra ese hecho que no puede hacer el Congreso Federal de la República, hasta que no lo defina así el Congreso Local. Entonces el Congreso Local presenta una controversia Constitucional a

la Corte, el Ministro González Alcántara desechó -porque no había materia-, y explica ahí que no hay materia porque está homologado el procedimiento y el Congreso de Tamaulipas ya dijo que no ha lugar a proceder. La Cámara de Diputados, entonces, no tiene atribuciones.

El Fiscal General de la República va en reclamación contra ese desechamiento, sin embargo, no está legitimado para intervenir. Cualquier procesador de la Constitución sabe esto, porque él solo puede hacerlo en materia penal, pero no se trata de materia penal, sino de materia administrativa-constitucional.

Una controversia entre dos congresos es materia administrativa-constitucional, no penal, aunque en el trasfondo se esté imputando al gobernador, o a quien sea, un delito. Declaran procedente la reclamación y revocan la decisión, lo que me parece a mí una intromisión brutal a la división de poderes, a la división de poderes vertical del Congreso. Digamos que la división de poderes no solo es horizontal (legislativo, ejecutivo y judicial), sino también territorial (municipio, estado y federación), entre el Congreso Local y el Congreso Federal. Entonces el proceder del fiscal, que claramente no parece autónomo, puede ser leída como una injerencia política del ejecutivo. Es decir, creo que vivimos un momento muy complicado de la división de poderes.

Dada la funcionalidad de los órganos autónomos en la dinámica de los Estados modernos y la esencia de su trabajo técnico, se llegó a la conclusión de que es mejor que lo hagan ellos de manera independiente, a que lo hagan los poderes tradicionales.

Organizar las elecciones es el ejemplo más claro; otro buen ejemplo son las cuestiones de transparencia, es decir, quién puede controlar al controlador respecto a la información que da. Entonces, un órgano autónomo que no dependa ni del Jefe de Estado ni del Jefe del Gobierno, ni del propio Parlamento, y que a su vez también controle al propio Poder Judicial y al Poder Legislativo, funciona bien y suma a la democracia.

Los embates del ejecutivo diciendo que va a reformar estos órganos autónomos me parecen muy delicados. En mi opinión, no pueden quitar

a los magistrados del Tribunal Electoral ni a los ministros de la Suprema Corte, porque el Estado mexicano violaría el estatuto de San José, es decir, la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Es así de sencillo, habría responsabilidad internacional del estado mexicano.

Eso no sucedió cuando se reformó la Suprema Corte con el presidente Zedillo, porque no se había celebrado ese tratado, todo ello al margen de que alcancen o no los números en el legislativo para lograr la reforma.

La combinación en la que está el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco es el mejor ejemplo, es decir, está justo en la encrucijada entre la división de poderes horizontal y vertical, porque es un órgano constitucional autónomo de una entidad federativa. Debo confesar que a mí no me gusta el modelo de los OPLES con respecto del INE, porque ambos son órganos constitucionales autónomos, pero en el INE sus integrantes tienen la peor chamba de este país, porque está regulado desde sus propios estatutos a qué comisiones o a qué comités pertenecen. Honestamente, no sé cómo les da tiempo, esa es la verdad, es una locura cómo está diseñado.

Al sumar a eso las comisiones que tienen que ver con el funcionamiento cotidiano de los OPLES, cuestión que veo como algo orgánico y funcional, no me gusta. Desde el punto de vista del federalismo, tampoco me gusta, porque creo que deberían desempeñar su papel de manera independiente, tanto los institutos como los tribunales.

En ese mismo sentido, la estructura orgánica en que se insertan los tribunales estatales electorales está mal desde que se desincorporaron de los poderes judiciales locales. Se quiso dar autonomía, aunque ya la tenían, y ahora hay algunos tribunales que tienen verdaderos problemas y tienen que ir con los gobernadores a mendigar el presupuesto para que fluyan los recursos para la nómina, eso lo sabemos, aunque no estoy hablando del caso de Tabasco.

El engranaje de estos órganos propios de la división de poderes, tanto desde el punto de vista horizontal como vertical, me parece entorpecido por una cuestión de diseño constitucional que no es atribuible a ninguna de las instituciones que estoy mencionando.

Ahora, si la división de poderes descansa en la efectividad del control, no solo hay división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, así como en municipio, estado y federación, sino como decía Loewenstein, también hay controles intraorgánicos e interorgánicos.

Por ejemplo, yo me atrevería a hablar de una división de poderes específica adentro de los propios congresos con las funciones que tienen las minorías. Por otro lado, creo que hay una división de funciones y por lo tanto de poderes entre la función del ejecutivo federal como jefe de estado y de gobierno, y ahí, como bien lo decía Rosa María, creo que se puede concluir que la militarización que es un problema grave, porque la defensa del Estado es una función de política estatal, no de gobierno; y por otro lado, los ponen a desempeñar funciones de política pública que son objeto de gobierno, no de estado. A mi juicio, ahí el sistema tampoco está funcionando bien.

Ahora bien, si es verdad lo que decían de Julio Scherer (el consejero jurídico del ejecutivo que recién salió) en cuanto a tener una intromisión grosera en el Tribunal Electoral, en la Suprema Corte y demás, francamente creo que estiró demasiado la liga, y si fuera verdad que también la ex Secretaria de Gobernación tenía cedido ese papel de política interna al propio Consejero Jurídico del ejecutivo, tampoco funcionaba bien el engranaje; y lo digo porque ahora los tabasqueños están de manteles largos con el nuevo secretario de Gobernación, que tiene esa encomienda dentro de la función administrativa. De hecho, lo dijo el propio titular del Ejecutivo Federal, el Presidente López Obrador, al encargarle la conducción política al secretario de Gobernación, porque él tenía que hacer otras cosas.

Entonces los tabasqueños son grandes políticos, grandes hombres y mujeres de Estado, que tienen una función interesantísima en estos tiempos para que funcione mejor la maquinaria de la división de poderes. Estoy hablando de algo completamente pragmático, en el sentido de que la liga no puede estirarse demasiado porque se rompe, y tampoco puede ser tan dócil porque no funciona.

Todos los que hemos tenido una responsabilidad pública vivimos la atención y la colaboración informal entre poderes, ya que es algo natural.

Por ejemplo, yo sancioné como juez al Presidente Calderón y al Presidente Peña Nieto; recuerdo llamadas del Secretario de Gobernación por teléfono... muy amables, decía “magistrado cómo estás, qué gusto, oye me encantaría tomar un café contigo”, con muchísimo gusto secretario a tus órdenes, “no seas malo, por cuestiones de agenda podrías venir a la oficina, te invito un café en Bucareli”.

Claro que se siente el arrimón de caballo cada vez que entras ahí, a la oficina de la Secretaría de Gobernación; claro que sí, es el juego del poder y es legítimo y válido, es decir, no me parecía mal ni que me invitara el café, ni que yo fuera o que fueran mis compañeros; es algo normal, y el señor estaba conduciendo la política interior tratando de evitar algo para el gobierno que representaba, o sea, eso me parece bien. Pero cuando vemos una resolución como la de la Corte respecto de la consulta para juzgar a los presidentes, creo que se pasaron tres pueblos, porque ahí me parece evidente que el funcionamiento de la división de poderes no está operando como se debe.

Ahora, creo que nuestra tradición política no es muy de contenerse. Si nosotros vemos los problemas en los partidos políticos (toda proporción guardada), que tienen una especie de división de poderes al interior, porque hay un órgano que emite los reglamentos internos, tienen comisiones de justicia para dirimir controversias en los órganos de gobiernos, comités ejecutivos estatales o nacionales, y aún así vemos que hay problemas cotidianos en donde se traslapa el ejercicio del poder, es decir, lo tenemos muy interiorizado.

Debemos de normalizar el hecho de que haya sanciones, que no procedan cosas, que se diga que no a un gobernante o a una mayoría; el hecho de que prospere un amparo, un juicio contra un gobierno o que obliguen a una administración a pagar o indemnizar determinado dinero o que un órgano constitucional autónomo como el INE o el OPLE sancionen a un gobernante; es parte de la normalidad democrática, y aquí nos rasgamos las vestiduras y eso hace daño.

También creo que la división de poderes debe de estudiarse más a partir de resoluciones específicas, tanto jurisdiccionales como administrativas de órganos constitucionales autónomos, y así debe de enseñarse en las

universidades, no solo quedarnos en el panorama clásico, que es esencial -no lo podemos quitar-, pero esta idea también anglosajona de *check and balance* o frenos y contrapesos es muy importante.

Hay una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de división de poderes del 2009, que habla de la estructura como finalidad para tener un adecuado equilibrio de fuerzas y esto es aplicable para muchas cuestiones que viven aparatos públicos tanto federales como estatales y municipales. No hacerlo así, debilita la división de poderes y encarece nuestras dinámicas democráticas.

Cuando el poder ejecutivo tiene tanta injerencia en los órganos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (lo cual me parece una vergüenza, con todo respeto, dado que no hay una sola recomendación seria a las violaciones que hace la administración pública federal de cientos y miles de personas), la democracia pierde calidad, en este caso, porque el roce del funcionamiento de la administración pública lo genera. No es una crítica a ningún gobierno en específico, pero se necesita un control externo de la administración pública que denuncie, porque esa es la función del Ombudsperson; al no hacerlo, habla mal de nuestro diseño orgánico.

Por último, creo que la nueva integración de la Cámara de Diputados tiene una enorme oportunidad para dejar llevar sus dinámicas a partir de la nueva composición numérica, y también hay que decir que la composición mayoritaria que tuvo la cámara que acaba de salir no facilitaba esas dinámicas; fue algo fáctico, es decir, era algo muy parecido al viejo priato (me refiero la composición en porcentajes), en donde es muy difícil administrar tanta mayoría.

Al respecto, hay una sentencia del Tribunal Electoral que me parece importantísima: la de la militancia efectiva, que básicamente consistió en no permitir que un partido postule a candidatos de otro partido, porque eso, me parece, acerca más la representación proporcional al porcentaje de votos que se obtiene, lo cual facilita un cause muy importante para el ejercicio de la división de poderes.



Panel\*

---

## Fragilidad de la democracia

---

*Diana Lucrecia Guillén Rodríguez*

**M**uchas gracias, buenas tardes a todas y a todos, agradezco la invitación que me ha formulado el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, en particular al Maestro Juan Correa, a quien no conozco en persona, pero a través de la pantalla establecimos una gran cercanía dada su atención y calidez. Es para mí un honor el poder compartir con ustedes este espacio. Felicito la afortunada iniciativa de organizar este tipo de jornadas, estoy convencida de que abonar a la promoción y fortalecimiento de las culturas democrática y cívica es tarea que requiere el concurso de muchas y muchos; por ello, la oportunidad que nos brindan para que, desde la academia, podamos contribuir, y, juntando fuerzas, avancemos hacia el horizonte que todos queremos alcanzar, se agradece y reconoce.

Iniciaré planteando los tres grandes supuestos de los que parto en la argumentación que me gustaría compartir con ustedes. El primero es entender a la democracia como resultado de procesos contingentes, el segundo es que atrás de esa contingencia hay una doble dimensión, la imaginada y la construida, y la última parte será para recordar que ambas dimensiones, la democracia imaginada y la democracia construida, son objetos de disputa. En ninguno de los dos planos estamos frente a modelos sobre los que todo el mundo concuerde, por el contrario, alrededor de ambos se generan profundas batallas.

Empiezo entonces con el primer supuesto: es importante entender que las características que asumen los procesos de construcción democrática responden a intercambios de fuerzas e intereses específicos, es así en México y en todo el mundo, lo que se traduce en que, para avanzar en la democratización de una sociedad, el objetivo no debería circunscribirse a seguir tendencias linealmente acumulativas y unívocas, no, la construcción democrática en México, como en cualquier lugar al que dirijamos la mirada, los procesos de democratización son siempre el resultado de intercambios de voluntades, fuerzas y poderes entre actores asimétricos, vaya de relaciones sociales, pues conviene recordar que en última instancia las relaciones políticas son relaciones sociales.

Pensar tales procesos desde lógicas evolutivas suele toparse con realidades que no se someten a ellas. Esto es más notorio cuando se piensa en países como los latinoamericanos, parecería que vamos retrasados porque nos alejamos de trayectorias a las que se les abstrae de las condiciones históricas que las pautaron. Tampoco en su caso fueron procesos predestinados, trátase de los países considerados centrales o de los considerados periféricos, la construcción de mayores o menores espacios democráticos responde a los intercambios a los que me referí hace un momento.

Respecto al segundo punto, la doble dimensión de la democracia, diría que, de acuerdo con una imagen lineal de los procesos de construcción democrática, también es en nuestros países donde la distancia entre lo imaginado y lo construido parece mayor. Se ha hecho énfasis en que estamos muy lejos de los modelos ideales que tendrían que regirnos, y ello es importante para lo que estamos conversando hoy, porque generalmente con base en esos modelos y en esas distancias se plantean diversos ejercicios de evaluación de la democracia.

Cuando hablamos de su fragilidad o de su robustez, finalmente lo que estamos haciendo es evaluarla. Si esa evaluación se realiza a partir de un modelo, que tendencialmente se tendría que seguir de manera unívoca y se concluye que no ha sido así, las calificaciones van a ser reprobatorias. Ello no quiere decir que este tipo de ejercicios sean inútiles, tampoco me gustaría que se interpretara lo aquí dicho como que nuestras democracias no deben ser evaluadas, estoy convencida de que sí, que hay que hacerlo, pero bajo

la premisa de que su fortaleza no depende per sé de los modelos con los que se las contrasta. Tampoco, como veremos en la segunda parte de mi intervención, quiere decir que vamos viento en popa; interesa en todo caso resaltar que las democracias imaginada y construida nunca se empalman por completo, pero los desfases entre una y otra suelen volverse más notorios en nuestros países.

En cuanto a los sentidos disputados, considero que tanto el deber ser como el ser democráticos materializan ideas y prácticas que reflejan concepciones distintas de la democracia y de lo democrático. En el camino, algunas se han vuelto hegemónicas, y varias propiedades de la cultura cívica relacionadas con valores ciudadanos y buenos gobiernos han ganado consenso. Pero conviene recordar que tanto al horizonte utópico como al alcanzable se les puede imprimir más de un sentido y que atrás de las divergencias aparecen posiciones enfrentadas; si pensáramos en dos grandes extremos, de un lado tendríamos concepciones minimalistas y del otro lado concepciones cargadas de radicalidades sustantivas. En el medio de ambos polos encontramos un amplio espectro de propuestas, que nutren los debates conceptuales y las pugnas políticas a propósito de la ruta a seguir. Ahora bien, lo que aquí quisiera resaltar es que sin importar en qué parte de ese caleidoscopio nos coloquemos, buena parte de los análisis de los procesos de construcción democrática coinciden en que los desafíos se han profundizado. El acento suele ponerse en la actualidad, y tanto desde las versiones minimalistas como de las versiones más radicales, se han identificado repuntes autoritarios que parecían haber quedado atrás.

Planteados los tres supuestos de los que parto, diría que en función de ellos propongo repensar dos conceptos que se usan mucho y cuya enorme utilidad reconozco, pero cuyas premisas evolutivas me producen ciertas dudas. Uno de ellos es erosiones de la democracia y el otro sistema de representación en crisis. Más que democracias erosionadas y sistemas representativos en crisis, el contraste entre el horizonte imaginado y el presente construido nos habla de las dificultades de empalmar ambas dimensiones. Dada su esencia contingente, no es que se haya gastado el camino o se le haya desandado, se trata en cambio de que día a día, actores diversos miden fuerzas y como resultado de estas disputas se generan escenarios favorables o desfavorables para las normas y prácticas democráticas.

Sé que estas ideas invitan a la discusión, se trata de conceptos que he usado y probablemente seguiré usando, conceptos que nos ayudan a caracterizar las oleadas autocráticas que parecen extenderse por distintos puntos del planeta, pero los supuestos con los que inicié abren la puerta para enriquecerlos con base en la crítica constructiva. Afirmar que lo que estamos viendo, más que democracias erosionadas o sistemas representativos en crisis, es el contraste entre lo imaginado y lo construido, ayuda a entender de mejor manera el día a día democrático y a proyectar lo que puede o no esperarnos en el futuro. Anteponer el interés público como principio de convivencia es algo a lo que tendríamos que aspirar todos y todas. Normar criterios y procedimientos para ponerlo en práctica representa una batalla que vale la pena dar para avanzar en esa dirección.

El futuro de las democracias está relacionado con la manera en la que societal y políticamente se enfrentan los retos que en el día a día se les presentan; un listado exhaustivo de los mismos llevaría más tiempo del que aquí dispongo, pero mi propuesta es centrarnos en tres grandes bloques que, desde mi punto de vista, atraviesan todo proceso de construcción democrática. El primero de ellos se refiere a las desigualdades estructurales propias del sistema en el que vivimos. Aunque no siempre se las pone sobre la mesa, considero que hay que hacerlo. El contraste entre los procesos de ampliación de derechos ciudadanos y las condiciones objetivas y subjetivas de las mujeres y hombres que van a ejercerlos, es una limitante para el funcionamiento y legitimidad de cualquier régimen. La sociedad, la economía y la política entretejen nudos gordianos que algunas veces pasan desapercibidos cuando el interés se centra en la arena política. Conviene por ello recordar que la democracia como modelo parte de un utópico piso parejo, bajo el supuesto de que pueden existir igualdad y equidad políticas aun cuando en las otras esferas se apunte en sentido contrario, ¿Es esto cierto? Diría que el desafío consiste en avanzar hacia allá. El punto de partida es que la democracia constituye una gran utopía, por lo menos así la concibo yo, y que entre sus limitantes para dejar de serlo se encuentra ese primer contraste que me atrevería a decir le es intrínseco. Ha estado presente desde siempre y, aunque me gustaría equivocarme, creo que seguirá estándolo. El reto compartido por muchos países, México entre ellos, será mayor en la medida en la que los contrastes respectivos también lo sean.

Un segundo reto, sobre todo en donde las democracias todavía han acumulado muchas deudas, es que las instituciones dejen de ser solo cascarones. Si revisamos las llamadas transiciones a la democracia, encontraremos que se ha avanzado en propuestas de diseño institucional que pueden responder a las necesidades de la sociedad y ser muy buenas en el papel, pero cuando se analiza su desempeño observamos cascarones parcial o totalmente huecos. La meta sería entonces dotar a los andamiajes institucionales de contenido y, nuevamente, la tarea será más ardua cuando el desfase entre objetivos y funciones, por un lado, y gestión por el otro, sea mayor.

El tercer reto es el desencanto hacia las virtudes democráticas. Pertenezco a una generación a la que le tocó ver a la democracia como un gran faro de luz, vivimos las transiciones que pusieron fin a los regímenes militares instalados en otros puntos del subcontinente. Como parte de ese espíritu de época, no en balde completé la formación académica en el campo de los Estudios Latinoamericanos, mis profesores eran exiliados de países en donde los golpes de Estado habían truncado las esperanzas de avanzar hacia sociedades más justas, por ello, para quienes compartimos esas vivencias, la democracia es un tema muy sentido. Las generaciones posteriores han estudiado los procesos respectivos, nosotros los vivimos, fue algo que estaba ahí y había claridad de hacia dónde queríamos ir; nuestro desencanto es quizá por eso todavía más profundo, pero las deudas en términos de institucionalidad y gestión democráticas, han favorecido la generación de un desencanto que cruza edades, posición social e incluso adscripciones ideológicas. Ese sería el tercer gran reto que de acuerdo con mi propuesta enfrentan actualmente las democracias.

Dependiendo de cómo se resuelvan cada uno de estos desafíos, nuestras democracias podrán ser más robustas o más frágiles, es decir, se les podrá imprimir mayor fortaleza, o no, y los triunfos en el camino a seguir se alcanzarán, nuevamente, o no, en el día a día. Los escenarios resultantes irán más allá del blanco o negro, no creo que existan sociedades totalmente democráticas, e incluso si en la balanza pesan más las tendencias contrarias, tampoco me parece que los totalismos autoritarios puedan borrar del mapa por completo las conquistas democráticas. Si pensamos en cómo se han dado históricamente estas últimas, sus procesos de construcción nos llevan

a terrenos claroscuros.

En el caso de México, esos claroscuros son evidentes para la gente de mi generación. Como parte de un ejercicio imaginativo dibujemos dos grandes columnas, en la primera coloquemos los signos de claridad, mientras que en la segunda irán los de penumbras. Quienes vivimos marcados por la obscuridad cuasi absoluta, probablemente identificaremos en la primera parte inmensas islas de claridad, quizá para los más jóvenes no lo sean tanto, para nosotros sí. La otra columna seguirá siendo oscura para todas y todos.

Dentro de ambas columnas, centrémonos ahora en dos de sus terrenos: el electoral y el de gestión pública. Respecto al primero, la ampliación del juego partidario después de 70 años de una democracia formal que tenía elecciones periódicas, donde sabíamos que había un partido que iba a resultar triunfador, ganara o no ganara en las urnas, materializó la aspiración de fortalecer espacios comiciales que garantizaran la libertad de decisión de los votantes y el respeto a los resultados obtenidos, ello en el marco de competencias equitativas para todos los partidos.

Otra aspiración aterrizable dentro de las conquistas propias de la claridad, es la alternativa de que las elecciones sean reguladas por jueces neutros, que ya no dependan de la estructura gubernamental. Si antes era la Secretaría de Gobernación la responsable del proceso, el que ahora haya ciudadanos ajenos a esa o a cualquier Secretaría, representa una ganancia fenomenal. La gente más joven no necesariamente aprecia la magnitud de esta ganancia, y por eso tal vez tampoco se da cuenta de los riesgos de perder espacios de autonomía que están encaminados a la protección de derechos y a la rendición de cuentas. Es por ello necesario insistir en que la creación de organismos autónomos ha sido una importante conquista en aras de lo que llamamos democracia y que los que corresponden a la esfera electoral le son fundamentales.

Si pasamos ahora a las oscuridades, a pesar de la ampliación del juego partidario, con mucha pena considero que los partidos políticos no han estado a la altura, es decir, tenemos partidos que no necesariamente cumplen la función que deberían de cumplir dentro de las sociedades. Desde mi punto de vista, nuestro sistema partidario está lejos de ser sólido y

mantiene fuertes deudas con la sociedad que pugnó por generar condiciones para su fortalecimiento. Respecto a la existencia de organismos autónomos, incluyendo al INE, considero que en la actualidad están bajo asedio, se encuentran en grandísimo riesgo, si de por sí nunca contaron con todos los instrumentos para ejercer su autonomía en defensa de los derechos y en pro de la rendición de cuentas, las estrategias para dismantelarlos en lugar de identificar sus debilidades y combatir las hasta consolidarlos, poco abona a la vida democrática. Esto es parte central de lo que yo colocaría en la columna de oscuridades.

En suma, la incapacidad estatal para garantizar que la ampliación normativa de derechos, que estaría dentro de la parte de los claros, pase de ser formal a sustantiva, nos traslada a la columna oscura, es decir, hemos recorrido un largo trecho en términos de la democracia imaginada, pero el brinco a la institucionalidad y prácticas con las que tendría que empalmársele la construida, me parece que todavía estaría por darse.

Este recorrido a vuelo de pájaro por nuestros claroscuros democráticos de ninguna manera pretende ser exhaustivo, es sólo la muestra que quería traer para apoyar mi argumentación central: la robustez de la democracia se construye día a día. Su contraparte, la fragilidad, nos habla de que más que falten caminos preestablecidos por recorrer, o que se hayan desandado los que ya transitamos, en el intercambio de fuerzas, intereses y voluntades, la balanza no necesariamente se ha inclinado en favor de quienes apuestan por la democracia. Por eso no estoy segura de considerarlas regresiones, incluso si se trata de escenarios en los que se pierde terreno ganado, somos testigos de procesos contingentes que se construyen día a día, ninguna pérdida o ganancia es definitiva.

No caracterizarlos como regresiones, tampoco implica que cuando los resultados favorezcan tendencias autoritarias, las cosas estén bien, bajo ninguna circunstancia pienso eso, por más dudas que tenga respecto a ver los procesos de construcción democrática de manera evolutiva y alcanzando un fin bajo trayectorias unilineales, me queda claro que es mucho mejor tener regímenes en donde hay libertad de prensa, donde no se persiga a los órganos autónomos, donde la rendición de cuentas funciones, en fin, donde los derechos y obligaciones que la teoría postula para un sistema

democrático se materialicen de mejor manera, o, dicho de otra forma, la distancia entre lo imaginado y lo construido sea menor.

Al igual que tengo dudas sobre el uso de la categoría regresión para evaluar procesos contingentes, las tengo respecto a la idea de que podemos desandar caminos. Como sociedad debemos buscar las maneras para construir y mantener relaciones basadas en la equidad, independientemente de que a los tropiezos que de manera permanente debemos enfrentar les llamamos regresión o que consideremos que triunfos previos pueden ser arrebatado. La meta seguirá siendo que las democracias se acerquen a los modelos que les dieron vida en un plano ideal, aun cuando difícilmente lleguen a empalmarse ambas dimensiones.

De alguna forma pienso a la democracia como utopía que vale la pena mantener en el horizonte. Estoy convencida de que las utopías han jugado y seguirán jugando un papel importante en la historia de la humanidad, mientras nos guíen y mantengamos en la mira acerquemos a ellas, tanto mejor. Concluyo con esta reflexión: Cuando como sociedad encaremos de mejor manera la desigualdad, cuando los diseños institucionales den cuentas y garanticen las obligaciones y derechos, cuando revaloraremos la democracia como el mejor de los imaginarios posibles, y como la mejor forma de gobierno, entonces es cuando podremos decir que vamos hacia allá, vale la pena dar la lucha. Gracias de nuevo por la invitación.

---

\* *Por un imponderable, no pudo ser incluida la participación del otro panelista.*

## Panel

# La construcción de la democracia en México

*Miguel Armando López Leyva*

**A**gradezco al consejero Juan Correa por la atenta invitación que me hizo para estar en este panel para la promoción y el fortalecimiento de la democracia y la cultura cívica, y desde luego, al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco. Buenas tardes a todos y a todas.

La construcción de la democracia en México es tema que me convocó a pensar tanto en lo que he trabajado, como en qué cosas pudieran tener interés para proponerlo ante ustedes. Comienzo planteando dos puntos, por un lado, cómo se ha venido construyendo la democracia en nuestro país, haciendo énfasis en lo electoral, y un segundo punto, cómo hemos llegado al nivel de la democracia que tenemos hoy en día.

El título de esta presentación es acertado: plantear la construcción de la democracia en México. Me remito al Dr. Julio Labastida, quien insistía en la importancia de observar la evolución histórica del régimen autoritario hacia el régimen democrático, asumir que la democracia era un proceso de construcción que no se terminaba en un momento en el tiempo, sino que estaba generando nuevas formas, nuevas instituciones. Habría que pensarlo como los letreros en las zonas en que se hacen edificios, siempre está en permanente construcción, lo cual no quiere decir que se relativice el tema, sino que se tiene que asumir que no hay puntos de partida y de llegada

definidos, y que tampoco hay causalidades fijas ni resultados permanentes. Creo que uno de los problemas que tuvo la teoría de las transiciones en los noventa es que parecía sugerir un camino determinado hacia la democracia, y que ese fin último de la democracia así se iba a mantener, pero poco se trabajó en otros enfoques, solo algunos pensadores muy puntualmente lo hicieron, como Juan Linz, consideran que un régimen de este orden podría ir en regresión. Las democracias, incluso ya instauradas, pueden tener distintas etapas de democratización a las que se puede llamar como *ampliación* o profundización, pero también pueden presentar etapas o procesos inversos que se pueden identificar de una manera más general como desdemocratizaciones. Entonces, puede dar para un sentido o puede dar en otro sentido.

Como punto de partida general, usemos la idea de que la democracia se construye y no se termina cuando se construye el edificio, sino que hay un conjunto de acabados que hay que estar permanentemente afinando, para seguir con esta metáfora del edificio, que además no es nueva y que tampoco estoy inventando yo ahora. Sobre esa base, me gustaría proponerles una especie de caracterización de fases de la democratización para el caso mexicano, muy particularmente para lo que ha ocurrido en el país a partir de 1988; ahorita diré algo de los momentos previos que creo que podrían ser útiles para tratar de establecer en qué momento estamos y a partir de dónde venimos. Entonces, me tomé la libertad de hacer una periodización de cinco posibles etapas, algunas de ellas que ya trabajé previamente, otras no, pero que hemos venido discutiendo un conjunto de colegas en el Instituto y que creo que pueden ayudar a entender el proceso político mexicano, expresión que se utilizaba en los años 70.

La primera, 1988-1997, es la etapa que podemos llamar de la transición o la democratización. Ahora voy a hacer una referencia al tipo de transición, que justo trabajamos Julio Labastida y yo en un texto que llamábamos una “transición prolongada”, lo que implica este periodo, es un momento intermedio en el que el país está en esa ambigüedad entre el que deja los rasgos del autoritarismo y va adquiriendo los contornos de una democracia en un periodo no muy corto. Pero ahora volveré a ese punto, 1988-1997, periodo de la transición o la democratización. Después viene un periodo que, en mi opinión, desde la democratización ha sido poco estudiado y quizás poco valorado, el de 1997-

2000, un periodo que, siguiendo los cánones de la literatura, le podíamos llamar de la instauración democrática, que podemos entenderla como el momento en que la democracia se asienta institucionalmente, mediante reglas aceptadas y negociadas por todos los actores de la política, donde las elecciones muestran su potencial para procesar las diferencias políticas. La instauración no implica que ese arreglo institucional se vaya a conservar, implica que se llegó a ese arreglo y que se tiene que poner a prueba. En la literatura académica no todos los autores utilizan el término de instauración, hay quienes incluso no lo manejan, yo tampoco suelo hacerlo, pero para efectos de lo que estamos platicando aquí puede ser de utilidad. Quien más la ha usado ha sido Leonardo Morlino.

La instauración es el momento en que se constituye, no se construye, se constituye institucional y formalmente la democracia, y ese periodo yo lo planteo entre 1997–2000, porque está en medio de dos momentos de la política mexicana de los últimos 30 años: entre las primeras elecciones que podríamos decir que fueron razonablemente limpias y libres, las de 1997, y las de 2000. Las elecciones de 1997 no eran presidenciales, por cierto, y es en donde por primera vez se experimentó un gobierno sin mayoría, como nunca había ocurrido; además, en la ciudad de México, en ese entonces Distrito Federal, fue electa su autoridad por primera vez, y por primera vez la obtuvo un partido diferente al PRI en ese entonces, y lo hizo una figura fundamental de la izquierda como Cuauhtémoc Cárdenas. También puedo decir que en 1997 murieron varias figuras claves del autoritarismo: Fidel Velázquez y Emilio Azcárraga Milmo, cuyo fallecimiento agrega a esta idea del fin de un ciclo autoritario.

Después, en el 2000, fue la primera alternancia en el poder presidencial. Ese es el momento que podríamos llamarle de instauración. Luego vino el periodo de consolidación, 2000-2006, y aquí es donde pudiera haber alguna controversia. La persistencia democrática, así podemos entender a la consolidación, o visto de otro modo, diferente pero complementario, las posibilidades de evitar una regresión autoritaria. En términos generales, pueden bastar dos o tres elecciones razonablemente libres y limpias para considerar que una democracia esté consolidada.

Lo que puede ser controvertido es 2006. Como ustedes saben, fue un año en el que hubo impugnación, hubo una serie de denuncias por fraude electoral, pero a mí me da la impresión que ese año justamente puede significar el fin de

ese proceso por dos razones. Por un lado, porque las instituciones electorales resistieron, lograron canalizar las protestas sobre la presunción del fraude y, por otro lado, la protesta social que fue amplia, muy estridente, se mantuvo dentro de los márgenes de lo aceptable, más allá de lo que uno piense de la protesta de aquel momento. Entonces, a pesar de eso y del desgaste que supuso el proceso político, todos los líderes y los partidos políticos apostaron y siguieron apostando por los procesos electorales como una vía de transformación pacífica. Quizá el ejemplo más claro es nuestro hoy presidente, que estuvo a la cabeza de esta disputa poselectoral del 2006, y siguió apostando por las elecciones hasta que se convirtió en presidente. ¿Qué quiere decir esto? Que la democracia se legitimó y nadie pretendió cuestionarla por medios no democráticos, que esa es la parte clave para pensar en la consolidación.

Luego vendría una etapa un poco más complicada de definir, pero que yo la planteo como de estancamiento progresivo entre 2006 y 2018. La democracia ya ahora refleja una serie de déficits producto del énfasis en la transición, y presenta una serie de síntomas claros de malestar y desgaste de los actores de la política; no es inmediato el desgaste, en el transcurso de esos 12 años se produce ese desgaste reiterado y paulatino. Algunos componentes de ese desgaste, de ese malestar, son compartidos con varios países de la región y del mundo, no es algo nuevo ni *sui géneris* de México, como la famosa “crisis de los partidos”, que ahorita no daría tiempo de discutir, pero así se le ha llamado, y las dinámicas de la desafección política, que no son propias de México, son compartidos, hay mucha literatura sobre el particular, pero también hay componentes muy específicos de México. Creo que en 2014, con la desaparición forzada de los normalistas de Ayotzinapa y el escándalo de la Casa Blanca, entre otras cosas, lo que hicieron, en mi opinión, es expresar los límites de la democracia en términos del estado de derecho que de por sí ya era débil. Los puntos clave aquí eran corrupción, impunidad y contubernio de la clase política, ya no había un solo culpable, sino los culpables eran todos los actores de la clase política, todos los partidos políticos y la expresión más clara a eso, independientemente que estuviéramos de acuerdo o no en esta frase, fue la que decía “fue el Estado”. Es decir, los responsables eran todos.

Ahí hay un reflejo muy claro de un completo hartazgo con la clase política. Para ponerlo de una manera contundente, aunque quizás demasiado simple, creo que es la primera vez que se pone en cuestionamiento, no necesariamente

la democracia, sino cómo está funcionando la democracia y cómo estaban funcionando “los partidos de la llamada transición”, como se le vino a decir después, los tres partidos principales PAN, PRI y PRD. Luego viene un período que yo creo que todavía nos va a faltar discutir y analizar, porque lo estamos viviendo todavía, faltan varios años para que esto concluya que es 2018-2024. Yo le llamo la “vuelta a la incertidumbre democrática”, es un momento en el que estamos frente a una serie de tensiones que se están produciendo en torno a la democracia, que se caracterizan por polarización política, un desconocimiento amplio de algunos sectores de la clase política —y de la población— de los avances que se han logrado con la democracia por más deficitaria que esta pueda ser y el rechazo gubernamental en varias esferas a las distintas instancias de autonomía institucional. Si es que asumimos que nuestra democracia todavía sigue vigente hoy día, yo soy optimista y pienso que sí, habrá que decir que es una democracia que se ha debilitado y que presenta serios riesgos de retroceso.

Como ustedes verán, en este recorrido pasamos del amplio optimismo sobre lo que podía venir con la democracia, a una perspectiva en donde la democracia ya no es tan segura como parecía serlo hasta hace varios años. Entonces, después de esta periodización, quisiera plantear de dónde viene el problema actual, yo creo que viene de cómo se produjo la transición, la consolidación responde a cómo fue la transición. Tomaré como punto de referencia en dónde estamos y cuáles son los problemas más acuciantes de nuestra democracia. Empezaré en 1988 y voy a cerrar en el periodo 2018-2021, para plantear cuatro problemas que son importantísimos, que más allá de gobiernos en turno, partidos en turno, siguen ahí y no han desaparecido, y yo diría, se han agudizado.

Lo primero: 1988. Aquí hago referencia a la transición prolongada, es un momento de cambio fundamental en el que, por primera vez, los comicios produjeron una expectativa creíble de que podía haber alternancia, aunque no la hubo, y no voy a repetir aquí lo que ocurrió, creo que es conocido, ni cómo fue la dinámica electoral de ese entonces; lo que quisiera enfatizar es, por un lado, que lo sucedido ese año es producto de una serie de procesos sociales, económicos y políticos que derivaron en este punto álgido, puedo señalar el movimiento estudiantil de 1968, la efervescencia social de los años 70, el sismo de 1985, todos ellos con un correlato casi inmediato de reformas político electorales, en 1977 y 1986, pero eso sería entrar a detalle y solo quiero poner el contexto. 1988, además de tener una derivación de

una serie de procesos, abrió un período de democratización o de transición, el propio Julio Labastida y yo le llamamos de “transición prolongada”, y lo definimos así por tres características que lo hacían diferente de los casos más conocidos de transiciones democráticas. Por un lado su *larga duración*, a ustedes les puede parecer probablemente que nueve años no es mucho, pero las transiciones en general en Europa del Este, en Europa del Sur, en América Latina, eran transiciones de un plazo muy corto, de tres, cuatro años, esta es prácticamente el doble, entonces hay una duración diferente en estas transiciones. La *gradualidad* en el sentido de que no son cambios que se redefinan con una modificación constitucional o con una sola elección fundacional, sino que pasa por un proceso constante de negociación de reformas, de elecciones. Y esto que yo decía al principio, cuando hablaba de uno de los puntos que me interesaba resaltar, el énfasis en *lo electoral*, en las negociaciones recurrentes sobre las condiciones de la competencia electoral, creo que aquí es donde se anida la serie de problemas que en el periodo de estancamiento progresivo se empezaron a presentar. Lo voy a decir de una manera simple: quienes negociaron esta transición se preocuparon tanto por las reglas de competencia, lo cual no estoy criticando, pero hubo una preocupación de tal orden, énfasis y prioridad en esto, que muchos otros aspectos que son propios de la democracia fueron pospuestos, y se fueron tratando de ir resolviendo sobre la marcha una vez que la democracia se instauró y el proceso de consolidación arrancó.

Algunos se resolvieron en el período de Vicente Fox, como fue el caso de la transparencia, donde arrancó una iniciativa muy importante, pero hubo un conjunto de otras dimensiones de la democracia que pasaron desapercibidas, y el arreglo institucional, dicho de manera general, permaneció prácticamente intacto desde el 2000 hasta la fecha. Yo creo que ese es un problema real que minó las bases progresivamente de la democracia, porque no se entendió que la democracia necesita elecciones, no puede dejar de tener elecciones libres y competitivas, pero no solamente son elecciones, y creo que ahí es donde está la clave para tratar de comprender esto. El énfasis en lo electoral estuvo en esa negociación entre los partidos de la transición para un punto que es clave: la satisfacción básica con las reglas del juego de la competencia electoral y la inclusión de los principales actores de la democracia, que en ese entonces se podrían resumir en los “partidos de la transición”, PAN, PRI, PRD. Eso se logró después de esos años de negociación.

Tuvimos el periodo de instauración, la democracia funcionó, pero insisto, no se resolvieron un conjunto de problemas adicionales que, a la vuelta de los años, se vería que eran muy importantes. Si queremos comparar o tomar como marco de referencia 1988 y qué tenemos ahora y cómo han ido evolucionando una serie de problemas de la democracia desde cuando menos el 2000 para acá, veamos al menos cuatro de ellos, la mayoría de ellos anclados en el estado de derecho. Sin duda son fundamentales para pensar las posibilidades de la democracia el día de hoy, por eso, más allá del gobernante en turno, son problemas que vienen con inercia, que siguen gravitando en el país y que si bien no empeoran, en algunos casos tampoco mejoran.

El primero de esos problemas es la corrupción endémica que existe y que mina todos los cimientos del edificio institucional, con independencia de la evaluación que el propio gobierno actual hace sobre el fin de la corrupción, digamos en la clase política, en la élite política. Lo cierto es que el país no ha avanzado mucho. Para esto me voy a remitir, solo para dar datos, pero esto se puede evaluar de muchas maneras, a algunos de los índices más importantes que miden esto; es lo que uno pueda ofrecer como un referente objetivo, si es que uno no cuestiona los índices y la manera como se construyen, dan un indicador más o menos objetivo de cómo están las cosas.

En el caso de corrupción y de transparencia, uno puede ver que la evolución del país ha sido realmente muy pobre. Por ejemplo, en 2017 (no estoy haciendo una comparación estricta de año, solamente lo pongo como referencia antes de este período que yo llamo de incertidumbre), México estaba en el lugar 135 de 180 países evaluados, y en el más reciente, está en el 124 de 180, hay una mejoría que nos mantiene en una situación relativamente estable, pero no hay una mejoría sustancial, lo anterior de acuerdo con *Transparencia Internacional*. Hay otro índice muy importante que es el de estado de derecho del *Proyecto de Mundial de Justicia, Índice del Estado de derecho*, en el 2017-2018 el país ocupaba el lugar 88 de los 102 países evaluados, y ahora está en el 121 de 128. Claro, hay que revisar las evaluaciones cualitativas que ahí se hacen, los diagnósticos, yo solamente doy una cifra.

En libertades y derechos puede uno pensar que eso ya está ganado; el tema más importante aquí es el de la libertad de prensa. Desde 2011 en el índice de *Freedom House*, México está evaluado como un país parcialmente

libre y las principales amenazas que observa esta organización, con todas las limitaciones que pueda tener su evaluación, están relacionadas con la libertad de prensa y con la violencia perpetrada por organizaciones criminales. Evitar que esto ocurra es una atribución del Estado, uno no puede decir: “bueno, es un problema de los privados”, pero ¿por qué pueden mantener su actividad estos grupos? Porque no hay protección suficiente en seguridad pública, cuando no contubernio.

El tercero, en términos de violencia, ustedes pueden revisar cifras de homicidios, feminicidios, pueden hacer sus comparaciones, yo solamente les doy el dato del *Índice de Paz Global*: en el año 2017, México en el lugar 142 de 163 países evaluados, y el más reciente, prácticamente se mantiene en el lugar 140 de 163, y de hecho, ese reporte ha insistido en que México progresivamente se ha convertido en un país menos pacífico, y creo que las cifras que estacionalmente el INEGI publica con frecuencia, lo revelan con muchísima claridad. Tenemos las cifras más altas de homicidios durante mucho tiempo.

Finalizo con el Índice Global de Impunidad, si la memoria no me falla, se empezó a medir a partir de 2015. En 2017 México estaba en el lugar 66 de 69 países, en la última edición del 2020 está en el lugar 60 de 69, hay un avance pequeño, pero que no es sustancial. El punto de evaluación más importante es que México es uno de los países que tienen mayores problemas de impunidad a nivel mundial, aun cuando a nivel regional se encuentra en el promedio.

Cierro mi intervención con dos puntos de resumen, si es que queremos pensar nuestra construcción democrática con una perspectiva adecuada. Primero, no tenemos una democracia perfecta, pero es un avance sustantivo tener una democracia, y eso a veces se nos olvida en el debate público y sobre todo en el debate público que polariza. Segundo, México a pesar de eso, tiene problemas muy serios que afectan dimensiones clave de su democracia, pero, para ponerlo en perspectiva y en contexto, la democracia no se encuentra en su mejor momento a nivel mundial y si queremos evaluar la democracia o el avance democrático ponderándolo, no solamente en relación con nuestra historia, también hay que hacerlo en un contexto global para poder evaluar con mayor claridad nuestros desafíos y cuáles son los retos para el futuro. Muchas gracias.

*Alejandro Monsiváis Carrillo*

Antes de proceder con mi presentación, quiero manifestar mi sentimiento de distinción por haber recibido esta invitación por parte del consejero Juan Correa, debido a que me parece muy importante la labor de los órganos electorales locales en la promoción de una cultura democrática y una cultura cívica, en ese sentido, un evento como este no solamente es de celebrarse simplemente por el hecho de que nos ofrece la perspectiva de distintos colegas especialistas en temas de enorme relevancia hoy en día, si no porque constituye un ejemplo destacado del tipo de actividades que ilustran la relevancia de los OPLES a nivel local, en la formación de la opinión pública y la formación de la cultura cívica.

Disculpen está larga introducción, no quiero dejar de subrayar estos aspectos después de la excelente exposición que hizo el Dr. Miguel Armando López Leyva, queda muy claro que en 1988 no podíamos ni siquiera imaginar que tendríamos actividades como esta, promovidas de forma independiente y autónoma por autoridades electorales locales, que además, son garantes de la legalidad de las elecciones y que están formadas por cuerpos especializados de ciudadanos apartidistas que son expertos en sus temas y que se interesan, antes que otra cosa, independientemente de sus preferencias políticas, por la calidad de la democracia y la calidad de las elecciones. Podría hacer una ponencia acerca de la relevancia que le atribuyo a las instituciones electorales en general y a los organismos electorales locales, pero quiero concentrarme en el tema para el cual fui invitado a exponer, es un tema muy provocativo, muy sugerente.

La construcción de la democracia en México, yo la denomino la construcción de la democracia a la mexicana; la exposición que hizo el Dr. Miguel Armando López Leyva fue una contextualización, un análisis histórico político que me permite introducir temas ofreciendo una comprensión más rica de la dinámica política en México; tengo la ventaja de poder avanzar sobre lo ya alcanzado.

Mi exposición la divido en dos partes, la primera se titula La democracia: ¿qué es y dónde estamos?; y la segunda parte, Cómo se construye la democracia. En esas dos partes estaré discutiendo algunos elementos conceptuales que me parecen muy importantes y luego discutiré lo complicado que es construir la democracia, para ello estaré pensando en el caso de México.

Empiezo señalando que es fundamental que tengamos muy claro todas y todos, la ciudadanía y su conjunto, los partidos, en fin, que la democracia es un régimen de libertades y derechos en el que el gobierno rinde cuentas ante la ciudadanía. Antes que hablar de cómo se construye la democracia o cuáles son los desafíos que esta enfrenta, me parece fundamental que tengamos un punto de partida común, el concepto que estoy compartiendo es el más aceptado por los especialistas, habrá quienes digan que es insuficiente, que hay otras concepciones de la democracia, de acuerdo, eso se puede debatir, pero el hecho es que ningún sistema político que pretende ser democrático puede escaparse de esta definición, y esta definición es relevante porque nos introduce en el aspecto valorativo, normativo y moral de la democracia, ¿por qué es deseable la democracia? porque es un régimen de gobierno de libertades y derechos iguales para todas y todos, en la medida en que cada ciudadano, cada ciudadana, tiene los mismos derechos, las mismas libertades, puede participar en la definición de los temas que le resultan relevantes, puede inclusive postularse para ejercer cargos de representación popular y puede llegar a ser gobernante. El tema es que cualquier persona que aspira a gobernar en una democracia debe estar no solamente consciente, sino en la práctica, sujeta a los procedimientos que hacen que sus acciones sean en bien del interés público.

Este conjunto de aspiraciones valorativas, de fundamento moral y político de la democracia, que son las razones por las cuales es preferible a cualquier otra forma de gobierno, nos remite al tipo de instituciones que se requieren para darle forma a este ideal, y este ideal requiere instituciones de muy diverso tipo, cada vez más complejas, pero que cumplen funciones muy específicas y claramente definidas. Por un lado, garantizar mediante el derecho al voto directo popular, la participación inclusiva de todas y todos aquellos que tienen el estatus de ciudadanía, es otro asunto, pero en principio, el estatus de ciudadanía implica que a una cierta edad, si las personas adquieren plenos derechos para votar y ser votados, participar,

informarse, discutir, opinar, asociarse, desasociarse, en fin, toda la dinámica política, ese es el pilar fundamental; al mismo tiempo, se requiere libertad de expresión y asociación, de forma que nadie sea perseguido por sus ideas, por lo que dice, que pueda criticar, burlarse, hacer mofa de las y los gobernantes, dese luego que el debate público requiere más debates y mofas, bueno, crítica sí requiere de manera indispensable, mofas y burlas es parte de lo que le da dinamismo al debate público, pero además de eso, la idea de los derechos y libertades es la posibilidad de disentir, expresar ideas alternativas en términos de ideologías, de política pública, juicios acerca de cómo se está ejerciendo el cargo y cómo se están conduciendo las políticas públicas, en fin, para eso se requieren iguales libertades y derechos irrestrictos, garantizados, protegidos y que además, deben de ser asimilados y comprendidos por la ciudadanía.

El tercer componente esencial de la democracia son elecciones libres y competitivas, de qué otra manera podemos hacer rendir cuentas a los gobernantes en función de sus acciones, sino a través de las elecciones. Puede haber otros mecanismos, los hay, en la literatura se conoce acerca de la rendición de cuentas electorales y la rendición de cuentas social, de acuerdo, esos son elementos esenciales, son dinámicas intrínsecas a la política democrática, sin embargo, son elementos que acompañan y refuerzan el potencial de rendición de cuentas que va implícito en la idea de las elecciones libres y limpias. No tengo mucho que añadir, puesto que estamos ante especialistas en materia electoral.

Esa es la democracia electoral, que un autor clásico denominó la poliarquía, y que en la práctica es esencialmente la norma que rige a nivel nacional e internacional los debates cuando se habla acerca de democracia; además se considera que la democracia electoral requiere el elemento que muchos denominan liberal, y que se refiere a la idea de que el poder tiene que estar sujeto a las leyes, tiene que estar sujeto a pesos y contrapesos. El hecho de que una mayoría tenga una idea que convence a todos y que haya un consenso mayoritario, no significa que esa idea, que esa voluntad, que esa política pública está exenta de riesgos para grupos específicos, para personas específicas y para la manera en cómo se conduce el gobierno, de tal manera que, consustancial a la idea de soberanía popular y a la idea de protección de libertades y derechos individuales, está la idea de los pesos y

contrapesos que limitan, estructuran, ordenan y le dan cauce a las acciones de la autoridad pública, gobiernos y todas las agencias estatales que están reconocidas por la Constitución.

Esto es lo que se conoce como democracia, pero probablemente a muchos esto les esté sonando un poco reduccionista, porque cuando hablamos de democracia de manera coloquial en eventos académicos, en foros con especialistas, muchas veces tenemos una idea mucho más amplia de democracia, lo que yo quiero defender en este momento es que esa idea es correcta en un sentido comprensivo e integral, pero no lo es en la medida en que nos confunde la idea de democracia con otros aspectos que son fundamentales para una sociedad justa, participativa y democrática, pero que rebasan aquello que la democracia es; y me refiero concretamente a aspectos tan importantes como la capacidad del estado de gobernar y la existencia de una autoridad efectiva en el territorio. Muchas veces los problemas de la democracia no son problemas propiamente de la democracia, sino problemas de estatalidad, de capacidad estatal, que no hay policía, la policía está mal preparada, el estado no puede recaudar impuestos, no sabe quién paga impuestos y quién no paga, constantemente ve su territorio en disputa por grupos que tienen la fuerza suficiente para mandar sobre esa área territorial.

Además de la capacidad del estado, está la importancia de la legalidad, el entramado normativo que define cuáles son las maneras permisivas, deseables y justas de ejercer el poder, de su existencia, autoridad, capacidad, de tener el control legítimo de la violencia, y ello no implica que ese control legítimo se ejerce con apego a los derechos humanos, que respeta libertades y garantías, de tal manera que la ley es la estructura que debe modelar el comportamiento de la fuerza estatal que sirva como instrumento del interés público y no para oprimir, perseguir o afectar intereses y situaciones particulares de manera arbitraria.

Esto tiene que distinguirse del régimen de gobierno, el que ya describí, la democracia, pero también de los modelos de gestión gubernamental. Cuando hablamos de democracia, con mucha frecuencia confundimos democracia con la manera en la que se conduce el gobierno, los gobiernos se conducen muchas veces de manera muy deficiente, poco preparada,

muy poco profesional, jerárquica, burocrática; pero esos son problemas de gobernanza, es un problema de gestión pública, desde luego que se beneficiaría con un poquito de elementos democráticos, pero la deficiencia del gobierno no es necesariamente deficiencia del régimen democrático, es importante, sin duda, pero también es importante distinguirlos.

Hay otros aspectos que quiero señalar para enfatizar que no deben confundirse con la idea del régimen democrático. La igualdad sustantiva, a todos nos gustaría que prevaleciera la igualdad, es una idea apropiada para una sociedad justa, pero la existencia de igualdad no equivale a democracia, y la falta de igualdad no equivale a no democracia. Finalmente, la cultura política. Sería deseable que en una democracia la gente fuera participativa, pero hay tesis que dicen que, en una democracia funcional y efectiva, donde se hacen valer las leyes, los gobiernos responden, muchas veces la gente no necesita ser tan participativa, simplemente tiene que estar estratégicamente informada para responder en los momentos en los que lo requiera y usar los canales establecidos para promover sus propios intereses, entonces ahí hay un debate. El punto es, democracia no es igual a cultura política, son cosas diferentes, la democracia es el régimen, la cultura es aquello que lo informa, que lo dinamiza.

Probablemente para muchos de ustedes estas son nociones ya conocidas, con las cuales tienen familiaridad, pero me parece importante decir de qué estamos hablando cuando hablamos de la construcción democrática, y yo me voy a referir a la construcción de la democracia en términos de régimen, porque eso nos permite diferenciar mejor los retos que tenemos en otras áreas y los retos que tenemos en la democracia. Ahora que estoy hablando de democracia, estoy hablando de participación electoral, libertades, elecciones, pesos y contrapesos, les pongo esta gráfica, que ilustra en gran medida lo que acaba de describir el Dr. Miguel Armando López Leyva, son datos que obtuve de manera gratuita, porque todos podemos hacerlo así del portal del proyecto Variedades de la Democracia, uno de los proyectos más interesantes y ricos con respecto a la información acerca de la democracia en nuestros días, usé esos datos para analizar la trayectoria del desarrollo político de la democracia mexicana en su aspecto electoral y en el aspecto liberal.

Hay una fase de desarrollo de proceso de evolución incremental

progresivo que de pronto se detiene después de las elecciones del 2000, toda esta dinámica de transición y construcción de las instituciones democráticas que tenemos hoy del régimen electoral y como democracia liberal, virtualmente se quedan estancados sin llegar a alcanzar el nivel que podría esperarse de la calidad de la democracia electoral y desde luego, de la calidad de la democracia liberal. Aquí yo quiero hacer un señalamiento que me parece fundamental, muchas veces cuestionamos los límites de nuestra transición en la medida en que se enfocó en lo electoral y no ha pasado mucho más allá, tenemos los retos que mencionó el Dr. López Leyva, sin embargo, quiero señalar que ni siquiera en el plano puramente de la democracia electoral México ha alcanzado el desarrollo que debía tener, tenemos desafíos importantes en esos aspectos que tienen que ver con la protección de libertades y garantizar elecciones libres y limpias. De manera general, tenemos desafíos y más adelante mencionaré algunos más.

Un segundo aspecto que es importante destacar de esta gráfica es que, si bien la democracia electoral tiene un desarrollo mediano, que se quedó estancado y todo, la democracia liberal, aquella en la cual los componentes electorales se ajustan por la capacidad del sistema de garantizar pesos y contrapesos, legalidad, protección de derechos, vemos que estamos apenas en el umbral de lo que es democrático, de lo que es aceptable en términos de un régimen de derechos y libertades, los cuales protegen a los individuos de la arbitrariedad del gobierno, y al mismo tiempo, el gobierno es capaz de rendir cuentas. Si bien en el aspecto electoral hemos avanzado, en el aspecto liberal no lo hemos hecho y esos son elementos que quiero sacar más adelante.

Viendo la situación en la que nos encontramos la pregunta es, ¿qué es lo que nos falta por construir? Cuando hablamos de construir la democracia todos tenemos muchas ganas de preguntar cómo podemos colaborar en esto. La cuestión no es sencilla, hay muchos desafíos que limitan la acción ciudadana y colectiva para hacer progresar la democracia. En primer lugar, hay costos de oportunidad. Cuando un gobierno llega al poder no necesariamente tiene como prioridad mejorar la democracia, lo que le interesa es enriquecerse, colocar a sus familiares en el gobierno, o disminuir la pobreza, combatir la corrupción, lo que sea, no siempre es mejorar la democracia. Muchas veces no se presenta la ocasión de que los gobiernos

puedan dar el espacio para, además de atender los graves problemas de inseguridad y de pobreza que tenemos, también mejorar las instituciones; ahí hay una disyuntiva qué resolver.

También está el tema de cuáles son los incentivos para modificar el statu quo, cuando alguien llega al poder no tendría muchas razones para cambiar las reglas que le permitieron llegar; una vez que ya gobierna, tampoco tiene muchos incentivos, es decir, no parece que se pueda beneficiar mucho si establece reglas que beneficien la participación de otros, que beneficien la supervisión, el control, la transparencia, la rendición de cuentas, a costa de lo que ese mismo gobierno puede hacer, es decir, hay aquí una trampa que se ha señalado ampliamente en la literatura, pero que es importante siempre recordarla, quien llega al poder, salvo circunstancias extraordinarias que se producen en la historia según los movimientos sociales, pero los incentivos no están siempre alineados a favor de la profundización democrática, supongamos que llega un gobierno con la firme convicción democrática y con la oportunidad de hacerlo, y que asumirá todos los costos que eso implica, la cuestión es, a qué le da prioridad, por dónde empezamos, ¿por reformar el sistema de partidos?, ¿la fiscalización de las campañas?, ¿la vigilancia del dinero ilícito que entra en el financiamiento de partidos y actores políticos?, ¿en la paridad de género?, ¿en la representación-configuración de las cámaras legislativas, en la cámara de diputados nacional, la cámara de senadores a nivel local?, ¿en los instrumentos de participación directa? ¿por dónde empezamos? También puede haber ahí diferencias, incluso comprensiones diferentes de la misma cosa.

Finalmente, otro aspecto que limita en gran medida el avance en la profundización democrática en México y en otros países, es el cambio de gobierno. Una vez que llegan grupos diferentes, personas, facciones, partidos diferentes, la pregunta es ¿qué tanto lo que se transformó conviene a los intereses y a la capacidad de quienes ahora gobiernan? No siempre las leyes se modifican, no hay tanto recambio legislativo, lo que pasa es que la ley que no nos convence, la institución que no nos atrae, simplemente no la operamos, es el clásico, acátese, pero no se cumpla. Tenemos el problema de las instituciones débiles que ha sido señalado por autores recientemente. Estos son algunos aspectos que hacen difícil, de entrada, la construcción democrática. No es el mismo proceso transitar hacia la democracia que

profundizar la democracia.

¿Cómo ha sido en el caso mexicano? Aquí hago una distinción entre gobiernos minoritarios, es decir, gobiernos divididos que a nivel federal no tuvieron la posibilidad de tener un congreso con una coalición partidista a su favor, y un gobierno que sí la tiene. Lo que vemos, a grandes rasgos, es que sí hay avances en muchas áreas, de mediados de los noventa a la fecha, el sistema político del estado mexicano, la estructura normativa institucional de nuestro país, de nuestro régimen, se ha transformado radicalmente. A muchas personas jóvenes probablemente les resultaría difícil entender la estructura política que muchos otros sí conocimos en los setenta y los ochenta, el país era enteramente diferente, creo que menos justo, en términos democráticos.

Vivimos en un país mucho más justo en términos democráticos que hace 20 o 30 años en todas estas áreas, sin embargo, tenemos retos importantes en muchas otras, además de lo que identificó Miguel, creo que hay problemas de implementación, no hay incentivos para hacer las cosas que ya están establecidas en las leyes, que son buenas leyes en general, pero hay problema de estabilidad en las coaliciones que gobiernan y en la estabilidad de los funcionarios que son capaces de sacar adelante esas reformas innovadoras. Hay problemas de manipulación y distorsión de los instrumentos, no sé si ustedes estén al tanto de las facultades que tienen las fiscalías para perseguir delitos de delincuencia organizada, más o menos a eso me refiero con la idea de manipulación o distorsión, normas que sirven a un interés público pueden ser distorsionadas y usadas de manera discrecional y arbitraria.

Problemas de legitimidad, la confianza en las instituciones sigue por lo bajo, además de la popularidad de las figuras que gobiernan, el tema de la confianza institucional no ha mejorado en el país, de hecho, si solo observáramos los índices de confianza, parecería que viviéramos todavía en los años 80, no ha cambiado en términos sustantivos, no ha habido una evolución en la confianza institucional a pesar de que nuestras instituciones son muy diferentes. Habiendo mencionado todo esto, es fundamental señalar, si analizamos el desempeño desagregado de la democracia electoral, alguno de sus indicadores y también de la democracia liberal, lo que tenemos

es que la autonomía del órgano electoral se ha mantenido fuerte, estable, y después de la crisis del 2006 consiguió recuperarse hasta llegar a un mejor desempeño en 2018 y recientemente en 2021, es decir, es el área más fuerte y sólida de nuestra democracia. En cambio, tenemos estos dos aspectos, la censura gubernamental de los medios y la represión de las OSC, que son componentes de las libertades de asociación y de las libertades de expresión, han tenido una trayectoria más o menos estable a lo largo de 15 años, no demasiado fuerte, es un desarrollo incipiente, sin embargo, observamos un retroceso muy claro a partir de 2018, hay una tendencia que se invierte en el desarrollo de estos aspectos que son fundamentales para la democracia. Sí hay indicios de que estos aspectos en la democracia no siguen en la ruta de estabilidad o de estancamiento, ni progresan, al contrario, parecen estar enfrentándose en una fase de incertidumbre en la que podemos observar retrocesos.

Lo mismo ocurre con los indicadores de la democracia liberal, los índices que estoy presentando son muy complejos, solo estoy seleccionando algunos que ilustran muy bien esta nueva tendencia, el respeto del ejecutivo a la Constitución, la aplicación transparente de las leyes y la independencia de la suprema corte, todos esos son indicadores en los que se notan, no recientemente, ya vienen desde el sexenio de Peña Nieto, descensos importantes. La arbitrariedad en el ejercicio del gobierno ha progresado, no ha disminuido, no se ha mantenido estable, sino que ha venido progresando.

La democracia se enriquece, se profundiza, se fortalece como respuesta a la voluntad, decisión, el empuje y el esfuerzo de grupos de muchas personas, de movimientos sociales, funcionarios, especialistas, etcétera; y en cambio, puede ser perjudicada por la voluntad de grupos políticos específicos que tienen intereses en una fórmula muy sencilla, concentrar poder, la concentración del poder te permite tener recursos económicos e influencia sobre la política en áreas de la política que la fragmentación o el pluralismo no te lo permiten, y te permite, a fin de cuentas, implementar un proyecto de gobierno, pero en esa dinámica, muchas veces se pasa por encima de aspectos fundamentales del régimen democrático, del tal manera que, al final, lo que tenemos es un sistema de libertades y derechos pero mucho más endebles y mucho más frágiles, ese es el riesgo. Muchas gracias.