

Derechos Humanos Quintana Roo

Derechos Humanos y Calidad de la Democracia: Dos Ideales para la Conducción de la Vida Pública

Alejandro Monsiváis Carrillo



Colección: Apuntes de Derechos Humanos

DERECHOS HUMANOS

QUINTANA ROO



D.R. 2012. Editado por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo
Avenida Adolfo López Mateos No. 424, col. Campestre, 77030 Chetumal, Quintana Roo,
México.
www.derechoshumanosqroo.org.mx

Primera edición: abril de 2012
Primer Número de la Colección: Apuntes de Derechos Humanos
Registro ISBN en trámite

Coordinación editorial: Enrique Norberto Mora Castillo

Quedado editorial: Alfredo Edmundo Fernández de Lara Galván
Diseño de exterior e interiores: Francisco Eduardo Díaz Inumeta

Impreso y hecho en México/Printed and made in México

**Derechos Humanos y Calidad de la Democracia
Dos Ideales para la Conducción de la Vida Pública**

Alejandro Monsiváis Carrillo

Colección: Apuntes de Derechos Humanos



Índice

I. Para repensar el sentido de la política	4
II. Los Derechos Humanos	7
II.1. El Entramado Institucional de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos	11
III. La Democracia: Principios y componentes	16
III.1. La democracia mexicana en el contexto internacional	19
IV. Qué le da calidad, vitalidad y fortaleza a la democracia	23
IV.1. Una Constitución basada en los derechos humanos	26
IV.2. Estado de derecho y gobierno de la ley	27
IV.3. Participación política	29
IV.4. Competencia y oposición con un sentido deliberativo	33
IV.5. Representación y gobernanza democráticas	37
IV.6. Evaluar la calidad de la democracia: a manera de ilustración	41
V. Conclusiones: La reinención de la vida pública	50



Alejandro Monsiváis Carrillo¹

amonsi@colef.mx

Resumen

Los derechos humanos y la democracia son principios indispensables para dignificar la política y promover el bienestar y el desarrollo humano. Los derechos humanos son un conjunto de prerrogativas que establecen directrices para la organización y la conducción de los asuntos públicos con base en la dignidad moral que es intrínseca a cada persona. Al Estado le corresponde establecer condiciones para proteger, respetar y promover los derechos humanos. La democracia, al propio tiempo, es una forma de gobierno que organiza el ejercicio del poder público de manera que la toma de decisiones colectivas y las acciones públicas sean consistentes con la idea de la igualdad política entre los ciudadanos. Para desarrollar estas ideas, en este trabajo se presenta una discusión del sentido y significado que asumen hoy en día estos conceptos. En particular, se desarrolla una propuesta para entender con precisión los componentes de un régimen democrático vital y robusto.

Palabras clave: derechos humanos, calidad de la democracia, Estado de derecho, participación política, competencia, deliberación pública, representación política

El buen gobierno es aquel que actúa con prontitud ante los problemas colectivos; el que tiene la capacidad de reunir recursos y coordinar esfuerzos para actuar con tino y eficacia. Sin derroches ni despilfarros, ofrece resultados que son

¹Alejandro Monsiváis Carrillo es profesor-investigador en Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte. Correo electrónico: amonsi@colef.mx. Dirección postal: Blvd Abelardo L. Rodríguez 2925, Zona del Río, Tijuana, B.C. 22010, México. Teléfono: 664-631 63 00 ext. 3407. PO BOX L Chula Vista, Ca, 91912-1257, USA.

palpables y elocuentes. La calidad del gobierno, sin embargo, no puede ser evaluada únicamente adoptando criterios de eficiencia y eficacia. La búsqueda de resultados óptimos en la política pública implica también prevenir la arbitrariedad y el abuso.

Los derechos humanos y la democracia son dos principios para orientar la acción pública y evaluar la calidad de la gobernanza. Los derechos humanos establecen los parámetros que deben regular la relación de los individuos con el poder estatal y con el actuar del gobierno. La democracia es, a su vez, un principio que define cómo deben adoptarse las políticas públicas en un régimen político que está sostenido sobre el respeto y promoción de los derechos humanos.

Derechos humanos y democracia son dos ideales que dan lugar a múltiples instrumentos jurídicos, ordenamientos institucionales y prácticas políticas. En tanto ideales, habrán de constituir siempre referentes abstractos. Su función es regulativa: dan forma a las aspiraciones políticas de una sociedad que valora la dignidad de cada persona. Pero también son valores que se definen y actualizan a partir de las experiencias históricas y sociales individuales y colectivas. Cada evento y cada proceso en los que se ha puesto en juego la dignidad, la inclusión, justicia o la libertad humanas han contribuido a generar la comprensión que hoy en día se tiene de los derechos humanos y la democracia.

El objetivo de este texto es describir el significado que asumen los ideales de los derechos humanos y la democracia. Me interesa, en particular, mostrar que las instituciones y procesos sociales que están implicados en estos conceptos son clave para hacer que la política produzca resultados colectivamente legítimos y significativos. Es erróneo pensar que la democracia y los derechos humanos son valores

idealistas que pueden esperar a un momento más conveniente para darles la oportunidad de entrar a escena. Antes bien, constituyen los criterios y parámetros básicos de la conducción de la política y el gobierno que aspire a fortalecer las bases del bienestar, la justicia y el desarrollo humano.

I. Para repensar el sentido de la política

Los derechos humanos y la democracia son dos formas de imaginar y conducir la política. La política, es cierto, es una actividad que suele gozar de un desprestigio generalizado. Si alguna esfera de la vida social tiende a ser percibida como tierra fértil para el atropello, la hipocresía y la mezquindad, digamos, sería esta. Las noticias que aparecen día tras día en los encabezados de la prensa, los programas televisivos y las redes sociales en el internet contienen escándalos que vinculan a funcionarios públicos, personajes políticos y dependencias gubernamentales con actos de corrupción y demostraciones de impunidad. De ahí que parezca una contradicción pensar que la política puede estar conducida por valores y apegarse a lineamientos éticos y morales, como los que presuponen la democracia y los derechos humanos.

En este contexto, “política” es una actividad social que se produce cuando la acción colectiva se dirige a alcanzar propósitos que, de una u otra forma, involucran a todos los miembros de una colectividad. Es política, por ejemplo, la tarea de organizar la agenda pública, definir prioridades, elegir alternativas de acción e implementar las acciones seleccionadas. Para que se lleve a cabo este proceso es necesario recolectar recursos y destinarlos de manera eficiente a los objetivos previstos. Es previsible que haya grupos o individuos que no estén de acuerdo con las prioridades identificadas o con las estrategias de acción adoptadas; y si se da el caso, también se puede anticipar que haya personas que estén poco dispuestas a colaborar con sus propios esfuerzos, aportando parte de sus ingresos en la forma de impuestos, o simplemente acatando las

disposiciones de la autoridad.

El principal desafío de la política, por ende, es el de la concertación de acuerdos que le den legitimidad a la acción pública y contribuyan a que las personas participen de manera cooperativa y responsable en las tareas colectivas. Existen, no obstante, múltiples factores que inducen a la ruptura de la cooperación, a la confrontación y al conflicto, cuando no directamente a la violencia. La distribución desigual de recursos y capacidades en la sociedad dota a ciertos individuos y a ciertos grupos de mayor poder e influencia que a otros. Esto produce desequilibrios que pueden traducirse en imposición y arbitrariedad. Pero inclusive si los desequilibrios de poder pueden neutralizarse de alguna forma, no es posible erradicar el desacuerdo ni la confrontación. Las diferentes necesidades y preferencias que hay en la sociedad producen intereses contrapuestos, visiones del mundo divergentes y propósitos colectivos en pugna. Para decirlo en pocas palabras, sin mecanismos para procesar los conflictos y promover la cooperación, habrán de persistir el desorden, la arbitrariedad y la incertidumbre.

Las tensiones entre la moral y los intereses, el poder y la política, son constantes y no tienen fácil resolución. Sin embargo, asumir que la política no es más que una lucha entre intereses en la que triunfan los que dispongan de mejores artificios para vencer a sus rivales, fomenta el conflicto, alienta la ruptura de las normas y promueve el cinismo y la apatía. A la larga, el bienestar colectivo se ve perjudicado. Si se quiere avanzar por otra ruta es necesario encontrar parámetros valorativos que sirvan como guías de la acción colectiva. La relevancia de los conceptos de derechos humanos y democracia es que proporcionan elementos para entender y procesar de mejor manera los desafíos de la política. Como mostraré a lo largo de este trabajo, los derechos humanos y la

democracia ofrecen claves para organizar la vida colectiva y la gobernanza² de manera que se actúe a la vez de manera concertada y con legitimidad.

²Alrededor del concepto de gobernanza hay una extensa literatura. En este texto, cuando se habla de gobernanza se habla de la actividad que realiza el Estado en coordinación con actores sociales y económicos para definir y alcanzar los fines de la política pública. Para una introducción, véase: Pierre & Peters (2000).

II. Los Derechos Humanos

Los derechos humanos se originan en una idea a la vez sencilla y poderosa: cada persona, cada individuo, en virtud de su existencia y su “ser humano”, posee una dignidad moral que la hace merecedora de las mismas prerrogativas y las mismas aspiraciones que cualquier otra a una vida digna y plena.

A esta idea, con toda su aparente simplicidad, le ha tomado una buena parte de la historia de la humanidad formarse y adoptar el sentido que tiene actualmente. No ha sido, sino hasta finales del siglo XVIII, con las revoluciones francesa y americana, hace más de dos siglos y medio, que la idea de los derechos humanos pudo concretizarse y quedar plasmada en ordenamientos jurídicos constitucionales. Hoy en día, el lenguaje de los derechos humanos es aceptado y hablado con naturalidad en la escena internacional -inclusive por líderes políticos y representantes de regímenes que difícilmente pueden resistir un examen riguroso de sus prácticas en relación con este tema.

Los derechos humanos se definen por sus cualidades de universalidad, no-renunciabilidad, interdependencia e integralidad (ver la Tabla I). Los derechos humanos son válidos para todas las personas, en todo momento, en toda ocasión. Puesto que una persona es un individuo de la especie humana, no puede ser despojado de los derechos que le son inherentes a su humanidad ni ser privada de ellos por terceros. Los derechos humanos, además, forman un conjunto integrado e interdependiente en el sentido de que la conducción de una vida digna y plena no puede realizarse si se protegen unos derechos a costa de otros.

Tabla I. Los derechos humanos: una lista no exhaustiva

Los derechos humanos...

Son múltiples, universales, inalienables, indivisibles e interdependientes: son válidos y se aplican por igual a todas las personas, en todo momento y en cualquier lugar; no se puede renunciar a ellos; y su protección no puede segmentarse, pues la violación a cualquier derecho implica simultáneamente la vulneración de otros derechos.

Derechos civiles y políticos¹

- El derecho a la vida
- El derecho a no sufrir torturas ni tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
- El derecho a no ser sometido a esclavitud, servidumbre o trabajos forzados
- El derecho a la libertad y la seguridad personal
- El derecho de las personas detenidas a ser tratadas humanamente
- La libertad de tránsito
- El derecho a un juicio imparcial
- La prohibición de las leyes penales con aplicación retroactiva
- El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica
- El derecho a la intimidad
- La libertad de pensamiento, conciencia y religión
- La libertad de opinión y expresión
- La prohibición de la propaganda en favor de la guerra y de la apología del odio nacional, racial o religioso
- Las libertades de reunión y asociación
- El derecho a contraer matrimonio y formar una familia
- El derecho a participar en la conducción de asuntos públicos, a votar, ser votado y tener acceso a los cargos públicos
- El derecho a la igualdad ante la ley y a la no discriminación

Derechos sociales, económicos y culturales²

- El derecho al trabajo
- El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias
- El derecho a formar sindicatos y a afiliarse a ellos
- El derecho a la seguridad social y la protección de la familia
- El derecho a un nivel de vida adecuado con alimentación, vestido y vivienda adecuados
- El derecho a la salud
- El derecho a la educación

Derechos colectivos³

- La libre autodeterminación de los pueblos
- El desarrollo
- El libre uso de la riqueza y los recursos naturales de los pueblos
- La paz
- Un medio ambiente saludable
- Otros derechos colectivos:
 - Derechos de las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas
 - Derechos de las poblaciones indígenas.

Fuente: elaboración propia con base en el Recuadro 1. "Ejemplos de derechos humanos: libertades, derechos y prohibiciones relacionados con los derechos humanos", tomado de OACDH: *Derechos Humanos: Manual para parlamentarios* (Unión Interamericana, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2005), p. 2.

¹ Ejemplos obtenidos de *Derechos Humanos: Manual para parlamentarios*.

² Ejemplos obtenidos de *Derechos Humanos: Manual para parlamentarios*.

³ Ejemplos obtenidos de *Derechos Humanos: Manual para parlamentarios*.

En particular, los derechos humanos, en tanto derechos, como señala Donnelly (2006: 603), no son simplemente valores abstractos como la libertad o la igualdad. Constituyen demandas específicas que apelan a la realización de prácticas sociales concretas que hagan realidad el contenido de tales valores. Los derechos humanos son más que simplemente “aspiraciones, sugerencias, pedidos o ideas loables”; son también exigencias cuyo cumplimiento le es debido a cada persona, por el hecho de ser una persona.

Para ser precisos, siguiendo también los postulados de Donnelly, los derechos humanos representan una “concepción política de la justicia”, en el sentido de que describen la estructura formal de una sociedad que sería capaz de dotar a sus integrantes de las condiciones para que lleven una vida digna y plena. Los derechos humanos constituyen una concepción de lo justo desligada de teorías morales o religiosas concretas, y antes bien, son un conjunto de preceptos que pueden coincidir o “traslaparse” con los elementos de otras teorías morales o concepciones religiosas. Los derechos humanos “no dependen de ninguna doctrina religiosa o filosófica en particular”, y al mismo tiempo son incompatibles con cualquier tipo de doctrina comprensiva que contenga elementos contrarios a la igualdad. En pocas palabras, en las sociedades actuales, plurales y diversas, las distintas visiones religiosas, filosóficas-morales y político-culturales pueden promover los valores igualitarios que persiguen recurriendo a los instrumentos legales y públicos que sirven también para realizar los derechos humanos.

Sobre esta base, los derechos humanos crean un tipo especial de relación política entre los individuos y los gobiernos. En palabras de Donnelly (2006:604), “los derechos humanos constituyen a los individuos como un tipo particular de sujeto político: ciudadanos libres y poseedores de derechos

iguales". Por lo tanto, el tipo de autoridad que se ejerza sobre este tipo de sujetos políticos debe ser capaz de conducirse conforme lo que implica el reconocimiento, el respeto, la protección y la garantización de los derechos humanos. Esto implica que toda autoridad política, y en concreto los Estados nacionales, tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

La concepción moderna de la soberanía estatal, hasta hace poco tiempo, hacía suponer que lo que aconteciera al interior de cada Estado era un asunto propio e interno, sobre el que no tenía incumbencia ninguna otra entidad. El carácter de universalidad de los derechos humanos requiere, en oposición a esa postura, que se garantice su protección de manera irrestricta, mediante la coordinación de esfuerzos entre Estados libres y soberanos. Como señala un documento publicado por de la Organización de las Naciones Unidas, "la promoción y protección de los derechos humanos se consideran un objetivo y una responsabilidad legítimos de la comunidad internacional"³. Esto no implica atentar contra la soberanía de los Estados, pues "las discrepancias entre la obligación legal universal y la soberanía del Estado sólo pueden resolverse caso por caso, de conformidad con el principio de proporcionalidad, según el cual ninguna medida adoptada por una autoridad en virtud del concepto de universalidad debe ir más allá de lo necesario para conseguir la observancia de los derechos humanos"⁴.

³Derechos Humanos: Manual para parlamentarios, Unión Interamericana, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2005, p. 8.

⁴Ibidem.

II. 1. El entramado institucional de defensa y promoción de los derechos humanos

Los instrumentos institucionales que se han creado para la protección y promoción de los derechos humanos son múltiples. La Tabla II proporciona una visión sintética de los instrumentos que serán descritos enseguida.

Tabla II. Instrumentos legales, institucionales y sociales para la protección, promoción y defensa de los derechos humanos

Instrumentos internacionales

- Organización de las Naciones Unidas:
 - ◆ Carta Internacional de los Derechos Humanos
 - Declaración Universal de los Derechos Humanos
 - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
 - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
 - ◆ Tratados básicos y otros instrumentos normativos
 - ◆ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (antes Comisión de Derechos Humanos)
 - ◆ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
 - ◆ Otros...

Instrumentos internacionales de orden regional

- *Sistema interamericano:*
 - ◆ Organización de los Estados Americanos.
 - ◆ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
 - Comisión Interamericana de Derechos Humanos (con sede en Washington, D.C., Estados Unidos de América).
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos (con sede en San José, Costa Rica).

Instrumentos nacionales: caso mexicano

- Comisión Nacional de Derechos Humanos (órgano constitucional autónomo).
- 32 órganos constitucionales de carácter público-estatal en las entidades federativas del país -un órgano por cada Estado y el Distrito Federal.
- Otras oficinas al interior de las dependencias gubernamentales.

Redes asociativas y organizaciones sociales

- Redes y organizaciones de carácter internacional. Ejemplos: Amnistía Internacional, Human Rights Watch...
- Redes y organizaciones domésticas, con ámbito de acción local, regional y nacional. Ejemplo: Academia Mexicana de Derechos Humanos, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos y todas", el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C., El Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P.", A.C., Etc.

En el plano internacional, el principal sistema de regulación jurídica y programática en materia de derechos humanos lo constituye la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que ha venido creciendo y fortaleciéndose significativamente durante las últimas décadas. La ONU, que fue creada en 1945, al término de la Segunda Guerra Mundial, ha implementado un complejo sistema de normas, agencias y programas para enfrentar los desafíos en materia de derechos humanos. El instrumento rector de la ONU en esta materia está constituido por la Carta Internacional de Derechos Humanos, que está compuesta, a su vez, por la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en 1948, por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -más dos protocolos facultativos ligados a este ordenamiento -y por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados ambos en 1966 por la Asamblea General de la ONU, pero en vigor desde 1976.

La ONU ha adoptado, de manera complementaria a la Carta Internacional de Derechos Humanos, numerosos instrumentos normativos. Algunos de ellos tienen por objeto distintos ámbitos específicos de protección de los derechos humanos -educación, desarrollo, administración de justicia, matrimonio, libertad de asociación e información, etc.-, otros están destinados a proteger a grupos vulnerables en particular -mujeres, refugiados, migrantes, niños y adolescentes, reclusos, personas con discapacidad, minorías y pueblos indígenas, víctimas de delitos-, y otros más están dirigidos a atender cuestiones relacionadas con violaciones severas a los derechos humanos -esclavitud, trabajo forzado, tortura, desapariciones forzadas, intolerancia religiosa, genocidio, etc.-. Otros instrumentos los constituyen los tratados básicos, que disponen la creación de órganos especializados para vigilar el cumplimiento de los contenidos de cada tratado por los Estados miembro.

Cabe destacar que el órgano político más importante de la ONU, en lo que hace a los derechos humanos, lo constituye el Consejo de Derechos Humanos, creado en 2006, a partir de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que dependía del Consejo Económico y Social, establecida en 1946. El Consejo, que depende directamente de la Asamblea General de la ONU, ha asumido el mandato y las responsabilidades que tenía la Comisión, como la implementación de procedimientos especiales para ocuparse de las denuncias de violaciones a los derechos humanos; pero también ha asumido nuevas tareas, entre las que destacan la de emitir recomendaciones a la Asamblea General que sirvan para introducir mejoras al derecho internacional, y la de efectuar un examen periódico universal acerca del cumplimiento de las obligaciones y compromisos de cada Estado en materia de derechos humanos⁵.

Paralelamente, desde el año de 1993, la Asamblea general creó la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), con rango de Subsecretario General, con el propósito de “fortalecer el programa de derechos humanos de las Naciones Unidas y proporcionar un apoyo de calidad a los órganos de las Naciones Unidas encargados de la supervisión de los tratados y los mecanismos especiales establecidos por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”⁶. La OACDH desempeña un rol clave en mejorar el respeto a los derechos humanos en los países que integran la ONU, estableciendo mecanismos de coordinación con los gobiernos nacionales para ofrecer servicios de consulta, promoviendo el desarrollo de capacidades institucionales y dando seguimiento a las recomendaciones formuladas por los distintos órganos de vigilancia y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

⁵Véase: <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/BriefHistory.aspx> (acceso el 10 de junio de 2011)

⁶*Derechos Humanos: Manual para parlamentarios*, Unión Interamericana, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2005, p.40.

En América Latina existe un sistema regional de instrumentos y órganos de protección, complementario al sistema de protección de los derechos humanos basado en la Carta de las Naciones Unidas, aplicable a todos los Estados, y del sistema de protección basado en tratados de las Naciones Unidas, que se aplica solamente a los Estados que los han suscrito. Se trata del sistema interamericano para la protección de los derechos humanos⁷, semejante a los que están vigentes para otros países de África y Europa. El sistema interamericano está compuesto por las obligaciones jurídicas que se originan en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y que son vinculantes para todos los Estados miembros de esta organización.

El sistema interamericano también contempla las obligaciones que se desprenden del Pacto de San José (Costa Rica) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que fue adoptada en 1969, aunque entró en vigor hasta 1978. La Convención Americana prevé dos importantes órganos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, un órgano cuasi judicial de vigilancia ubicado en Washington D. C., y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, situada en San José (Costa Rica).

La protección de los derechos humanos se efectúa también al interior de los Estados nacionales mediante distintos arreglos institucionales. En México existe un complejo sistema no jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos, que data de la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en el mes de junio de 1992⁸. La reforma que creó a la CNDH emitió, simultáneamente, el mandato constitucional de instalar, en cada entidad federativa, órganos públicos destinados a vigilar y promover los derechos humanos en el ámbito local. A raíz de esta disposición, se cuentan en el país 32 agencias públicas

⁷Véase: *Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, San José, Costa Rica, febrero de 2011.

⁸Para una evaluación del desempeño de la CNDH, véase: *Human Rights Watch* (2008). Acerca de los Órganos locales de derechos humanos, cfr. Lachenal et. al (2009), y Monsiváis y Brena (en prensa).

constituidas para cumplir con ese mandato.

Una descripción general de los mecanismos existentes para la protección de los derechos humanos tanto a escala internacional como en el plano doméstico de los países quedaría trunca sin una mención a las organizaciones sociales especializadas en este tema. Las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado desde tiempo atrás un rol protagónico en la defensa de los derechos humanos, muchas veces con mayor valor y eficacia que las propias instituciones estatales o gubernamentales. Entre las organizaciones internacionales más destacadas, debido a la influencia política y humanitaria que ejercen a escala global, se cuentan Amnistía Internacional y Human Rights Watch. En México, las organizaciones sociales que defienden los derechos humanos, tanto en el plano nacional como local, son numerosas. Sin pretender exhaustividad, cabe mencionar a algunas de las que más influencia han ejercido a escala nacional: la Academia Mexicana de Derechos Humanos, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos y todas", el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C., el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P.", A.C., entre otras. Las organizaciones de derechos humanos en este país han desempeñado un papel crucial en investigar, denunciar y exigir justicia y reparación de las violaciones a los derechos cometidos durante la etapa del autoritarismo priísta. Pero su quehacer continúa siendo crucial, pues a pesar del advenimiento de la democracia en este país, los políticos y los partidos gobernantes siguen mostrando compromisos volátiles y ambiguos con los derechos humanos.

III. La Democracia: Principios y componentes

La democracia es una forma de gobierno que se fundamenta en el derecho de los individuos a la autodeterminación⁹. Este derecho proviene del principio de autonomía moral de las personas: si una persona es libre cuando actúa conforme a su propio juicio, una sociedad de personas libres, que se reconocen como iguales y con la misma dignidad, no puede verse sometida a otras leyes que no hayan sido elegidas por ella misma. Por lo tanto, en una sociedad de personas que se reconozcan las mismas libertades y derechos, sólo podrán reclamar legitimidad las leyes y políticas que hayan sido adoptadas mediante un procedimiento de decisión colectiva que le otorgue el mismo peso y el mismo valor a las preferencias de las y los miembros de esa sociedad. La democracia constituye, entonces, ese principio de elección de acciones públicas que tendrán el carácter de obligatorio.

El principio democrático tiene su origen en el precepto de la igualdad política¹⁰. Un régimen democrático es el que proporciona condiciones para que las personas tengan oportunidades y condiciones equitativas para participar en los asuntos público-políticos de una sociedad. La premisa de fondo es que, sin importar el bienestar del que goce cada persona en su vida privada, la vida pública habrá de estar organizada de tal manera que cada persona que tenga la voluntad de hacerlo pueda intervenir, en condiciones de equidad, en la configuración de las leyes y políticas públicas.

El principio democrático, entonces, tiene la finalidad de orientar la organización de un sistema de gobierno para que las leyes y las políticas públicas sean reconocidas como

⁹Una revisión histórica y filosófica más detallada de la teoría de la democracia se encuentra en varios textos clásicos: Dahl (1989), Held (2006), Habermas (1998), Sartori (1987).

¹⁰Cfr. Dahl, (1971, 1989).

válidas y legítimas, y puedan ser también objeto de escrutinio, evaluación y sanción políticos. En la práctica, para que un régimen político adquiera los atributos de una democracia, es preciso alcanzar un grado considerable de efectividad en el ejercicio de las libertades públicas y los derechos políticos. En una democracia, las libertades de credo y opinión, el derecho a la formación de asociaciones civiles y políticas, deben ejercerse vigorosamente. La censura no tiene lugar en un sistema como este, en el que deben existir múltiples fuentes de información y comunicación, para que los ciudadanos puedan adquirir una comprensión ilustrada de los asuntos públicos. El ejercicio de estas libertades debe acompañarse del sufragio universal, la posibilidad de ser electo para algún cargo público, la competencia electoral por los puestos de gobierno y representación popular, y la posibilidad de que los gobiernos electos tengan autoridad efectiva durante el período de tiempo para el que fueron seleccionados.

Un régimen democrático, en su versión más depurada, es un régimen en el que los políticos y su partido o sus partidos pueden ser reemplazados en el gobierno por otros políticos y otros partidos que han sido electos en elecciones competitivas. Esta concepción minimalista de la democracia puede parecer demasiado estrecha y prosaica. La democracia, desde luego, puede ser más que esto; pero, en el fondo, en tanto régimen de gobierno, no puede ser menos que esto¹¹. La democracia no puede ser reducida al sostenimiento periódico y regular de elecciones generales. De manera simétrica, cualquier otra manera que se utilice para constituir un gobierno no puede ser considerada "democrática". Lo que está en juego en esta concepción no es si las elecciones hacen democracia, sino la existencia de un entramado institucional que garantice que quienes tienen el poder en el gobierno estén dispuestos a dejar sus cargos, y lo hagan, cuando el

¹¹Véase: Schumpeter (1970), Przeworski (1991), Shapiro (2003).

electorado haya seleccionado a otros gobernantes conforme a las reglas establecidas.

La dinámica política del régimen democrático está estructurada en torno a cuatro principios: la inclusión efectiva del colectivo de ciudadanos que componen la sociedad; la oposición política y la competencia; la formación de mayorías decisoras y actantes; y la “rendición de cuentas pública” (*public accountability*). La inclusión efectiva es condición básica de la igualdad democrática. La oposición es el principio constitutivo del proceso de formación de las alternativas de política pública y las propuestas de gobierno. La construcción de mayorías es el mecanismo que autoriza y da legitimidad a las decisiones y acciones que serán adoptadas. La rendición de cuentas, el principio de control político que vincula a las promesas, actos y resultados del gobierno con el juicio y la valoración del público.

Por ende, un régimen democrático es aquel en el que la ciudadanía está facultada para participar en los asuntos públicos sin restricciones; un régimen en el que se aceptan y se fomentan el disenso, la contienda argumental, la oposición programática; un sistema en el que los hechos y razones, las expectativas y las pruebas se presentan y discuten en los espacios públicos, hasta construir acuerdos y formar mayorías; un régimen de gobierno que actúa conforme a las rutas trazadas y en el que la ciudadanía emite un veredicto político y electoral acerca de la calidad de los procesos y los resultados. Si la maquinaria democrática funciona con precisión, los conflictos y las disputas por el poder habrán de ser procesados por un bullicioso sistema cíclico de debates, acuerdos y elecciones, en el que los ciudadanos habrán de ser a la vez autores y editores de la vida pública.

III. 1. *La democracia mexicana en el contexto internacional*

Un país puede ser considerado una democracia cuando su sistema político rebasa un cierto umbral: como mínimo, debe existir el sufragio universal y debe existir auténtica competencia política por las principales posiciones de gobierno¹². Estas dos condiciones, por relajadas que parezcan, han sido históricamente difíciles de cumplir. Sistemas políticos que, a finales del siglo XIX o principios del siglo XX eran considerados democracias, difícilmente podrían serlo conforme a los criterios de hoy en día. Berg-Schlosser (2009) ilustra el punto con varios ejemplos: en Inglaterra a finales del siglo XIX, para empezar, había restricciones relacionadas con la educación y la posesión de propiedades para poder votar, que no fueron paulatinamente removidas hasta la Primera Guerra Mundial. Hasta entrado el siglo XX, con la excepción de Nueva Zelanda (1893), Australia (1902) y Finlandia (1904), en la mayoría de los países las mujeres carecían del derecho al voto; asimismo, muchos otros grupos sociales se encontraban excluidos *de facto* para acudir a las urnas -en los Estados Unidos, no fue sino hasta mediados de los años 60, a partir de la intervención de la Suprema Corte, que los americanos nativos y los afroamericanos pudieron ejercer realmente sus derechos políticos.

El desarrollo histórico de la democracia muestra no sólo que hasta hace algunas décadas pocos países cumplían plenamente con criterios básicos del régimen; al mismo tiempo ilustra que las condiciones del gobierno democrático se han ampliado y fortalecido. La historia también indica que la difusión de la democracia como sistema de gobierno ha seguido distintos ritmos y que no puede considerarse un estatus irreversible. Samuel Huntington (1994), por ejemplo, identificó tres grandes oleadas de democratización y dos movimientos en contraflujo. La primera oleada se registró

¹² Acerca de cómo se observa y cómo se mide la democracia, véase, entre otros: Munck y Verkuilen (2002); Mainwaring, Brinks y Pérez Liñán y (2007).

entre 1826 y 1926, en la que el número de democracias en el mundo llegó a ser de 29, comenzando con la de los Estados Unidos de América. A esta primera ola corresponde una reacción en la que diversos países retornaron al autoritarismo entre 1922 a 1942, notablemente Italia y Alemania. La segunda ola va de 1943 a 1962, en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, y se vio contrarrestada por los autoritarismos surgidos entre 1958 y 1975. Huntington data el inicio la tercera ola en 1974, con la "Revolución de los Claveles" en Portugal; una ola que se extendió por Europa, Asia, África y América Latina.

La democratización reciente en América Latina es considerada una parte de la tercera ola que describió Huntington. Otros analistas (Berg-Schlosser, 2009) señalan que, para mayor precisión, puede hablarse de una ola de democratización que inició en 1945 y abarca hasta 1988, con algunas "turbulencias" autoritarias, y de una coyuntura reciente, que da inicio en 1989, simbólicamente, con la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de ese año. Estos movimientos, con todo y sus oscilaciones, han expandido como nunca antes al régimen democrático. Las protestas acontecidas en el mundo árabe que iniciaron en el año 2010 -la "primavera árabe"- puede representar el inicio de otra coyuntura política, aunque el resultado de esas protestas es incierto, inclusive en países como Túnez o Egipto, en los que las revueltas han dado lugar a nuevos experimentos democratizadores.

La expansión de la democracia por los países de Europa del Este y del Sur, América Latina, Asia y África ha abierto grandes expectativas y, paralelamente, motivado diversas frustraciones. Muchos de los países con una democracia reciente continúan enfrentando problemas para garantizar la estabilidad política, promover el desarrollo o

combatir la corrupción. En otros casos, la fachada democrática ha servido para que antiguos y nuevos autócratas se las ingenien para sostener periódicamente elecciones sin correr el riesgo de perderlas -lo que se conoce como autoritarismo competitivo o electoral. A raíz de estos desarrollos políticos, tanto los especialistas como diversos organismos políticos de carácter nacional e internacional se han interesado por entender y explicar la “calidad de la democracia” -el tema, precisamente, de la siguiente sección de este texto.

Antes de proseguir, cabe preguntarse: ¿es México una auténtica democracia? México es un país que pasó por un prolongado período de transición política, hasta dar el paso definitivo para convertirse en una democracia. La transición mexicana comenzó con la reforma política de 1977, que modificó aspectos del sistema electoral y estableció condiciones para incorporar a los movimientos y partidos políticos de la izquierda en la arena electoral; la transición concluyó con las reformas constitucionales de 1996, que dotaron de plena autonomía al Instituto Federal Electoral y crearon un sistema de gobernanza electoral apropiado para la conducción de elecciones competitivas, legales y legítimas. El triunfo de un candidato de la oposición en la elección presidencial de 2000 fue la prueba de fuego de que México era una democracia electoral consolidada. La controvertida elección presidencial de 2006, el conflicto postelectoral subsiguiente y la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación asestaron un fuerte golpe a la legitimidad de las instituciones electorales, pero no derrumbaron la democracia.

A más de una década de efectuada la transición, sin embargo, persiste el escepticismo con respecto a la democracia en México. Para muchos, es momento que no se ha instalado este régimen político en este país. Pruebas no

faltan: hay una distancia profunda y creciente entre políticos y ciudadanos; a escala nacional y subnacional, continúan siendo protagonistas en la escena política las mismas élites; las prácticas de clientelismo y la solícita atención a las prioridades de los grupos de interés, no sólo no han desaparecido, sino que se han revitalizado. Difícilmente se percibe que los gobernantes actúen pensando en beneficiar al interés público o que las políticas públicas tengan éxito y mejoren perceptiblemente la calidad de vida de los mexicanos. Esta evidencia, no obstante, lo que ilustra es que la democracia mexicana está sometida a fuertes tensiones y enfrenta desafíos que no ha conseguido resolver a satisfacción: antes que mejoras, en diversas áreas se perciben procesos de deterioro.

México, al igual que otros regímenes en el mundo, y en especial, los países de América Latina, posee un sistema político que requiere reestructurarse y renovarse. Avanzar en esa dirección implica, ante todo, poder discernir los elementos que componen una democracia que es capaz de promover la igualdad política de los ciudadanos de manera vigorosa.

IV. ¿Qué le da calidad, vitalidad y fortaleza a la democracia?

Los derechos humanos y la democracia son valores políticos indispensables para dotar de nuevos sentidos a la vida pública. Son condiciones necesarias para garantizar que los procesos de gobernanza contribuyan a generar resultados colectivamente valiosos. Como se mencionó en la sección precedente, los derechos humanos son un conjunto de prerrogativas que establecen directrices para la organización y la conducción del Estado. Al Estado le corresponde establecer condiciones para proteger, respetar y promover los derechos humanos. La democracia, al propio tiempo, es una forma de gobierno que organiza el ejercicio del poder público de manera que la toma de decisiones colectivas y las acciones públicas sean consistentes con la idea de la igualdad política entre los ciudadanos.

Estos ideales son importantes porque están asociados con dinámicas sociales que pueden favorecer el fortalecimiento del desarrollo humano y la mejora en calidad de vida de las personas. En este momento, sin embargo, es preciso reconocer que los sistemas políticos se diferencian entre sí por el grado en que pueden dar cumplimiento puntual a la protección de los derechos humanos y a la promoción de la democracia. Algunos regímenes han alcanzado estándares impresionantes en estos rubros; pero muchos otros van a la zaga y todavía enfrentan desafíos mayores. En un grupo numeroso de países, queda mucho por hacer.

Una primera conclusión que arroja la experiencia reciente de diversos países es que, aunque un el régimen sea democrático, nada garantiza que los procesos políticos estarán libres de vicios o escándalos. Un sistema en el que los

gobernantes se elijen en procesos electorales regulares y competitivos puede ser un sistema en el que los servicios públicos funcionan de manera precaria. La existencia de partidos políticos que propongan candidatos a los puestos de elección popular no es incompatible con la corrupción de los funcionarios públicos. El cambio eventual de partidos en el gobierno no se traduce, de manera automática, en vínculos más estrechos y fluidos entre los políticos y la ciudadanía. Los procesos electorales pueden ser intensos y competidos, sin que eso impacte favorablemente en la disminución de la impunidad o en la mejora de la seguridad pública. En pocas palabras, que un régimen sea democrático en su forma de organizar el acceso a los puestos legislativos y ejecutivos, no implica que ese régimen tenga un record impecable en cuanto a la protección de los derechos humanos ni que sea un ejemplo internacional de calidad democrática.

Reconocer que la calidad de la democracia y la protección de los derechos humanos son cuestiones que se manifiestan con matices de grado en la realidad, invita a evaluar qué tanto se presentan esas cualidades en un momento dado. Durante más de una década, numerosos especialistas y organizaciones internacionales han tratado de identificar parámetros para evaluar la calidad de las democracias contemporáneas¹³. El desafío consiste en ofrecer respuestas a una pregunta como esta: ¿cómo reconocemos a una democracia de calidad cuando la vemos? A grandes rasgos, una democracia de calidad es un régimen en el que se verifican condiciones institucionales y procesos políticos que permiten desplegar de manera dinámica y vibrante prácticas sociales vinculadas con los valores de los derechos humanos y la igualdad política. Como se verá a continuación, son al menos cinco dimensiones generales las que componen un régimen democrático vibrante y robusto. Para un esquema de lo que viene, véase la Tabla III.

¹³La literatura que se ha generado en torno a la calidad de la democracia es extensa y diversa. Algunos de los trabajos centrales son: Diamond & Morlino (2004); Levine & Molina (2007); O'Donnell, Vargas-Culell e Iazetta (2004); PNUD (2004); PNUD (2010).

Tabla III. Estado, derechos humanos y democracia: componentes de una democracia robusta

- *Codificación jurídica de la centralidad de los derechos humanos:* la Constitución Política y el ordenamiento legal deben estar sustentados en los derechos humanos
- *Un Estado de derecho efectivo:* la legalidad debe aplicarse certera y eficazmente en el ejercicio de la autoridad pública y en la regulación de las actividades de los individuos y sus formas asociativas.
- *Participación política inclusiva:* deben existir oportunidades u espacios público-políticos para que cada individuo pueda involucrarse en los asuntos colectivos, sea a través de acciones individuales o asociaciones y organizaciones de distinta índole, y participando en los procesos deliberativos, de elección, implementación y control político.
- *Competencia política de carácter deliberativo:* con la finalidad de generar agendas y resoluciones políticas, deben existir condiciones equitativas e imparciales de acceso a los espacios de decisión, que estén caracterizadas por el procesamiento deliberativo del conflicto, mediante la adopción de acuerdos y compromisos públicos.
- *Representación y gobernanza democráticas:* es necesario que existan dinámicas asociativas y organizaciones políticas capaces de representar adecuadamente a la ciudadanía mediante programas estructurados de política; y también que se cuente con arreglos institucionales para la formulación e implementación de políticas que permitan actuar de manera inclusiva, efectiva y responsable ante los problemas públicos

Fuente: elaboración propia.

IV.1. *Una Constitución basada en los derechos humanos*

La asociación política de un conjunto de individuos que se reconocen entre sí como libres e iguales queda formalizada en un dispositivo normativo que deja constancia del acto de creación de una nueva comunidad política: la Constitución. Una Constitución Política es un documento que simboliza el momento de creación de una comunidad de ciudadanos libres e iguales. Ese documento delimita la ubicación territorial de la soberanía del Estado, describe cómo se organiza el poder público y delimita, en las distintas áreas de la vida social, las atribuciones y facultades estatales. Un componente básico de una constitución es la parte en la que se establecen los límites al poder estatal, en aras de proteger la vida privada y civil de los individuos.

Una Constitución política no debe simplemente enlistar las libertades y garantías individuales. Los derechos humanos deben estar en la base de toda Constitución democrática¹⁴. Esta base debe quedar explícita y firmemente establecida. De esta manera, los individuos y las instituciones públicas podrán regular su conducta con base en la tesis de que las instituciones públicas deben servir al propósito de establecer condiciones que respeten, protejan y garanticen la dignidad y el desarrollo humanos. Una Constitución que consagre de inicio a los derechos humanos es necesaria para que un Estado forme parte de la comunidad internacional que, con base en tratados, convenciones y otros instrumentos legales, tiene como propósito hacer valer de manera universal estos derechos.

En principio puede parecer una contradicción que un Estado soberano ceda parte de su soberanía para que organizaciones y leyes internacionales puedan intervenir jurídica, política o militarmente en su territorio. Sin embargo, no

¹⁴Esta idea está basada en la concepción garantista del Estado Constitucional de Derecho elaborada por Luigi Ferrajoli (2004).

se trata propiamente de una contradicción, sino de un acto consecuente con el principio de universalidad de los derechos humanos. Los Estados miembros de la comunidad internacional tienen y asumen la responsabilidad de proteger los derechos humanos, según lo amerite cada caso y siguiendo los procedimientos establecidos, más allá de las fronteras de un Estado-nación en particular. A saber, si los derechos humanos tienen prioridad sobre las leyes, normas o acciones adoptadas por un gobierno, la comunidad internacional puede considerar apropiado intervenir, de algún modo, si existen pruebas de que las leyes o acciones de un gobierno en particular están atentando contra los derechos humanos de los individuos que viven bajo la jurisdicción de ese Estado.

IV.2. Estado de derecho y gobierno de la ley

Una Constitución política que se fundamenta en los derechos humanos habrá de organizar el poder público de manera que existan instituciones y procedimientos que respeten, protejan y promuevan esos derechos. Por principio de cuentas, habrá de someter a toda institución pública y privada al “gobierno de la ley”¹⁵. Esto significa que el comportamiento de los poderes estatales, de los funcionarios públicos y representantes políticos, de los individuos y sus manifestaciones asociativas, sean de carácter personal, civil o económica, habrán de estar regulados por las leyes que se desprenden del marco constitucional. Todo acto que omita cumplir la ley o que suponga su infracción, deberá ser sancionado.

El Estado de derecho, en primer lugar, se integra partir de las atribuciones y facultades que la Constitución otorga a los poderes estatales. La Constitución define qué poderes intervienen en la formulación de las leyes y las políticas

¹⁵Véase el planteamiento analítico acerca del desarrollo del Estado de derecho en Holmes (2008) y Habermas (1998). Varios trabajos al respecto en Przeworski y Maravall (2003).

públicas, cómo se organiza el aparato administrativo del gobierno, cómo habrán de dirimirse las controversias legales y qué instancias podrán interpretar, aplicar y hacer valer la legalidad.

La organización de aparato estatal en su conjunto estará constituida del tal forma que las libertades y los derechos de los individuos no se vean atropellados por el ejercicio del gobierno. Con esta finalidad, los poderes estatales estarán constituidos por un sistema de pesos y contrapesos. La idea es que la separación de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial del Estado sirva para que el poder político no se concentre en forma desproporcionada en ningún órgano estatal. El sistema de pesos y contrapesos, en paralelo, implica que los poderes estatales deberán complementarse y coordinarse para cumplir con las funciones que tienen atribuidas. Al poder ejecutivo, entonces, se le otorgan facultades legislativas y al poder legislativo, a su vez, se le encomienda vigilar la implementación de las políticas públicas que hace el ejecutivo. El poder judicial, a través de una Corte Suprema, valida la constitucionalidad de las leyes, vigila la correcta aplicación de las atribuciones de las que dispone cada poder y dirime controversias entre poderes públicos. Para promover el equilibrio, los procesos de nombramiento de los jueces de la suprema corte y los magistrados quedan a cargo de los poderes ejecutivo y legislativo.

En segundo lugar, el Estado de derecho implica que la autoridad estatal es capaz de garantizar la justicia y la certidumbre jurídicas de los individuos. Los individuos pueden acudir a los tribunales para denunciar actos de autoridad que sean presuntamente violatorios de sus derechos y de la ley. En algunos sistemas, los individuos pueden interponer controversias constitucionales en contra de leyes.

Fundamentalmente, la existencia de un Estado de derecho debe asegurar que existe un aparato de procuración y administración de justicia que sirva para prevenir y castigar delitos. Las políticas de seguridad pública eficaces y el funcionamiento óptimo de los sistemas de justicia civil y penal son elementos constitutivos del Estado de derecho. Si un régimen carece de un aparato capaz de aplicar y hacer valer la ley con eficacia, se corre el riesgo de que el tejido social se desintegre entre el caos, la arbitrariedad y la anarquía.

El Estado de derecho supone, necesariamente, que las políticas de seguridad y los sistemas de impartición de justicia se conducen con apego a los derechos humanos. En otras palabras, la presunción de inocencia, el *habeas corpus*, el acceso universal a un sistema de impartición de justicia imparcial y expedita, y la existencia de programas socialmente constructivos de reparación de daños, conciliación y readaptación social son elementos necesarios de un ejercicio garantista del “gobierno de la ley”.

IV.3. Participación política

En un Estado de derecho, donde efectivamente gobierna la ley, la Constitución, la legislación secundaria y la reglamentación que se desprende de ellas integran el entramado normativo que ordenan y regulan el comportamiento de los individuos. Al acatar las leyes, los individuos no limitan sus acciones o restringen su libertad -siempre y cuando esas leyes hayan sido adoptadas siguiendo un procedimiento democrático-. Si esta condición se cumple, las leyes serán producto, por así decirlo, de la voluntad colectiva de los ciudadanos. De ahí desprenden su legitimidad y su validez: las leyes representan la forma jurídica de la voluntad popular.

La democracia como principio, por tanto, supone que las leyes y las políticas son producto de la participación de los ciudadanos en los procesos que conducen a la toma de decisiones vinculantes. De este postulado se desprende esta idea: un elemento que dota de vitalidad a una democracia es la participación política. Por lo tanto, es fácil pensar que entre más participen activamente los individuos en la vida pública de la sociedad política a la que pertenecen, mayores cualidades democráticas tendrá ese régimen. Esta afirmación, con todo, puede dar lugar a malentendidos que rápidamente pueden ser convertidos en argumentos en contra de una concepción participativa de la democracia.

La escala de las sociedades actuales, la complejidad de los asuntos públicos y el alto grado de especialización técnica que se requiere para poder elegir las mejores políticas públicas implican que las decisiones políticas no pueden ser adoptadas por cualquier persona, sin poner en riesgo el éxito de esas mismas políticas. En contraparte, la distribución de tiempo, recursos económicos y políticos y motivación para intervenir en los asuntos públicos se distribuye de manera desigual en la sociedad. Hay personas con las condiciones idóneas para participar políticamente, que pueden no estar interesadas en hacerlo; a la inversa, también existen individuos que, aunque quisieran, no cuentan con las habilidades y los recursos necesarios para hacerlo. En esta misma línea se inscriben los estudios sobre el comportamiento de los votantes. A grandes rasgos, la tesis que se encuentra en la literatura es que votar o participar políticamente no suele ser una decisión racional, pues el efecto específico que puede tener cada persona por separado es prácticamente nulo.

Bien mirado, pareciera que el idea de la participación activa es más bien un ideal un tanto romántico e impráctico, cuando no directamente riesgoso para el adecuado diseño y

formulación de las políticas. Por lo tanto, sería mejor enfatizar que lo que se espera de la ciudadanía es que vote en las elecciones, seleccione a los representantes de su preferencia y deje en manos de los políticos profesionales y los cuadros de expertos la tarea de gobernar. Esta visión, sin embargo, resulta ser tan simple como el modelo de participación al que se opone.

Para tener una comprensión más adecuada de la participación políticamente relevante en una democracia, es necesario hacer varias distinciones clave. En primera instancia, las personas pueden involucrarse de distinta manera en los asuntos públicos. Pueden hacerlo a través de conversaciones informales, de acciones individuales a favor de alguna causa en concreto, o de involucrarse en diversas formas de acción colectiva, en movimientos sociales o en organizaciones sociales.

En segundo lugar, los individuos pueden realizar acciones públicas ya sea de manera voluntaria u cumpliendo con alguna función profesional. Actualmente, múltiples organizaciones sociales que tienen una poderosa influencia en la política y las acciones públicas están constituidas por profesionistas y expertos, que aportan su conocimiento técnico al cumplimiento de los fines de la organización, como podrían hacerlo en una empresa pública o privada.

En tercera instancia, el espectro de actividades y acciones públicas es amplio. Puede tratarse de asuntos vinculados con temas estrictamente locales o de asuntos de carácter nacional o internacional. Asimismo, puede tratarse de cuestiones que están siendo tematizadas y discutidas en la opinión pública, o de asuntos que serán objeto inmediato de legislación, reglamentación e implementación.

En cuarto lugar, el rol que cada persona u organización

social o política puede tener en cada una de esas cuestiones y procesos depende de las atribuciones que tenga para influir en las decisiones colectivas. En algunos casos, los propósitos pueden ser meramente consultivos; en otros, pueden suponer la formación de una agenda y propuestas de políticas concretas; finalmente, el objetivo puede ser adoptar decisiones vinculantes, como cuando se está adoptando una legislación. Por último, los foros de discusión y decisión pública también son variables. Van desde los comités vecinales hasta los parlamentos nacionales. Entre estos dos extremos hay una variedad creciente y diversificada de espacios públicos¹⁶.

La participación política es vital para robustecer la democracia. Esto se consigue, entonces, cuando existen dinámicas asociativas y procesos de deliberación pública que constituyen un espacio civil extenso, diversificado y profesionalizado. En las democracias actuales, no solamente son relevantes las acciones individuales de apoyo alguna causa o movimiento, sino también las interacciones entre medios de comunicación, organizaciones sociales, *think tanks*, partidos políticos y funcionarios públicos. La participación, al mismo tiempo, adquiere mayor sentido en la medida en la que existen múltiples foros y espacios públicos, que permitan a los individuos intervenir e influir en la conducción de programas concretos de política, acciones gubernamentales focalizadas o en la definición de agendas programáticas y legislativas. Finalmente, para incentivar la participación pública se puede pensar en múltiples instrumentos y mecanismos. Un factor que resulta crucial es el de la distribución equitativa de ingresos y recursos entre la población. Si bien el bienestar económico no es una condición necesaria para que exista una participación política de calidad, definitivamente que es de esperar que la calidad de los

¹⁶Las innovaciones democráticas de carácter participativo se han convertido en un tema de interés tanto para organizaciones sociales, tomadores de decisiones y académicos por igual. Véase: Fung (2006), Graham (2009) y Santos y Avritzer (2004).

procesos políticos mejoren si los ciudadanos no limitan su incursión en el espacio público a causa de la pobreza o la marginación.

IV.4. Competencia y oposición con un sentido deliberativo

La inclusión política y la participación son condiciones necesarias de la democracia. Esta tesis podría dar lugar a la creencia de que la participación democrática sería siempre un proceso de concordia y coincidencia. La inclusión y la participación sirven a la finalidad de que no existan individuos cuyas preferencias y opiniones políticas sean excluidas de los procesos de decisión colectiva. Pero sería erróneo suponer que la inclusión política debe ser dar lugar a un diálogo en el que participen personas que comparten intereses y concepciones de las cosas. En una situación así, la participación política se vuelve, digamos para enfatizar el punto, ociosa. Bastaría que cualquiera de esas personas, seleccionada al azar, decidiera por los demás.

El sentido de la inclusión y la participación políticas es el de garantizar que ninguna persona quede fuera de la formación de la agenda pública y las decisiones colectivas. Esto supone, paralelamente, que este proceso debe ofrecer condiciones para que los conflictos y los desacuerdos se manifiesten públicamente. El colectivo debe elegir un rumbo de acción y leyes que sean aplicables a todos. Entonces, las visiones contrapuestas deben competir por el favor de cada ciudadano. Esta competencia debe tener lugar en un marco en el que sea posible que cada punto de vista sea discutido bajo iguales condiciones. La competencia política tenderá a ser aguijada y ríspida. Pero si se cumplen con diversos criterios mínimos de imparcialidad democrática, será benéfica para la democracia en su conjunto.

La competencia democrática es un fenómeno complejo. Para conceptualizarla, la metáfora más socorrida es la del mercado. En un mercado político hipotético, los votantes demandan soluciones y políticas y los políticos las ofrecen. Las leyes y las políticas públicas que serán adoptadas son las que elige una mayoría del electorado, a partir de una elección individual que es resultado de un cálculo en el que se evalúan los costos y rendimientos que a cada ciudadano le reporta cada oferta presentada por los políticos. Este modelo se puede hacer más sofisticado si se incorpora un componente estratégico tanto en las decisiones de los votantes como en las decisiones de los políticos con respecto a qué ofertas presentar. Para que la competencia sea eficiente, debe garantizarse que la información de la que disponen los electores y los políticos es completa y homogénea, que las dimensiones de la decisión colectiva son discernibles claramente para todos y que los electores son capaces de ordenar sus preferencias de manera coherente.

El modelo del mercado aplicado a la competencia política es certero en algunos aspectos. Sugiere que el acceso al espacio de competencia debe ser abierto y que, entre más alternativas y propuestas se presenten, los consumidores -es decir, los votantes- se verán beneficiados. Sin embargo, al igual que la concepción neoclásica del mercado, pronto se encuentra con limitaciones teóricas, que requieren la incorporación de instituciones que cumplan funciones de adjudicación, sanción y regulación. El mercado político no puede sostenerse si no existen tribunales, regulaciones y organizaciones administrativas que vigilen y garanticen una competencia imparcial y equitativa.

La concepción económica de la competencia política, adicionalmente, adolece de una debilidad fundamental: proporciona una comprensión inapropiada del proceso político

asociado con la formación del juicio político colectivo y la decisión democrática. El modelo económico se sostiene sobre la premisa de que al mercado acuden individuos con preferencias claramente estructuradas y ordenadas. Estos individuos calculan los beneficios particulares que les reporta cada alternativa con la que se encuentra y deciden en función de ello. Están preocupados por su propio bienestar y nada más. De esta manera, la decisión colectiva es la sumatoria del conjunto de decisiones individuales.

Desde un punto de vista democrático, el acceso al espacio político debe contribuir a encontrar alternativas de acción colectiva que beneficien al interés público. El concepto de "interés público" es elusivo, pero se refiere, en general, a que existen alternativas de acción que son útiles y significativas para el colectivo en su conjunto. La seguridad social, la regulación ambiental, las bellas artes o la inversión en ciencia y tecnología son políticas con un claro impacto favorable para la sociedad, aunque los individuos en su fuero interno pueda no considerar como personalmente prioritarios esos asuntos. La política democrática requiere, entonces, que existan procesos políticos que induzcan a que los individuos sean capaces de salir de su propia visión de las cosas para entender las perspectivas y situaciones de otras personas, y a que puedan articular sus intereses particulares con los beneficios colectivos.

Una manera más adecuada de conceptualizar la competencia democrática se desprende del modelo deliberativo del espacio público¹⁷. En este modelo, el espacio público es un foro de intercambio de argumentos y razones entre los ciudadanos, que deliberan con el propósito de encontrar las soluciones óptimas y justas a los problemas colectivos. El proceso deliberativo se concibe como un proceso político mediante el que se difunde información, se

¹⁷ Véase: Elster (2001), Chambers, (2003).

forma la agenda pública y se transforman las preferencias de los individuos. Un aspecto crucial reside, precisamente, en la formación de las preferencias políticas. Desde una perspectiva deliberativa, tomar en cuenta los puntos de vista y las razones de los otros, no simplemente contribuye a que una persona opte por una alternativa en lugar de otra de las que ya tenía consideradas. También contribuye a transformar las alternativas posibles, eliminando algunas, incorporando otras y poniéndolas en distinto orden de prioridad.

El enfoque deliberativo del proceso democrático no supone que debe prevalecer el consenso. Sin embargo, si persigue la formación de compromisos y acuerdos, que permitan sostener la cooperación política. La competencia política, bajo la óptica deliberativa, se integra a partir de un vigoroso debate, donde los conflictos y los desacuerdos se ponen de manifiesto y se discuten acaloradamente. Esta forma de competencia fortalece la democracia en la medida en que contribuye a que los individuos encuentren justificaciones públicas para defender sus propuestas, genere procesos de transformación de las preferencias políticas y existan mecanismos para alcanzar los compromisos necesarios para la formulación de las políticas públicas.

Sobre esta base es posible reconceptualizar el sentido de la competencia democrática. La democracia es un régimen de gobierno que institucionaliza el procesamiento pacífico del conflicto y el desacuerdo político (Przeworski, 1991). Las instituciones del régimen, entonces, deben servir como canales de expresión de puntos de vista confrontados y en disputa. Por lo tanto, es necesario optimizar las condiciones que permiten la manifestación de opiniones contenciosas y los escenarios de resolución vinculante de los diferendos. Esto se consigue multiplicando los espacios públicos en los que quede institucionalizado un sistema que sirva como una arena de

confrontación y disputa argumentales, regida por preceptos de justificación y responsabilidad, en la que se forma el juicio político colectivo que precede a la adopción de decisiones políticas y vinculantes.

Desde luego, estos deben ser los principios que queden de manifiesto en la competencia político-electoral. Una competencia política que ofrezca mejores oportunidades para la formación del juicio político y el debate públicos es un componente de una democracia robusta. Para lograr esto se requiere la confluencia de múltiples factores: una regulación garantista del financiamiento que obtienen los partidos políticos y candidatos, el acceso equitativo a los medios de comunicación y el “emparejamiento del terreno” para la realización de las campañas electorales. Se espera, entonces, que la competencia política tienda a ser auténticamente deliberativa: un proceso de discusión que conduzca a identificar los fines de la política y a encontrar los medios idóneos para alcanzarlos.

IV.5. Representación y gobernanza democráticas

El contorno de los componentes de una democracia de calidad, hasta este punto, ha sido trazado como si todos los ciudadanos de un régimen fueran a la vez votantes y legisladores. Como si las decisiones públicas de todo un país se determinaran mediante la concurrencia de la ciudadanía entera en un mismo foro. Una comprensión más certera de la política democrática necesita incorporar dos elementos clave: la representación política y la organización del Estado que está implicada en la formulación de las políticas públicas. Una democracia vibrante y robusta, por lo tanto, es la que cuenta con actores y relaciones políticas que ofrecen propuestas integradas y coherentes a los desafíos públicos y con un

sistema institucional que contribuye a que tales propuestas sean revisadas, mejoradas e implementadas certeramente por el gobierno en coordinación con otros actores públicos y sociales.

Es común entender al gobierno representativo como una solución práctica al problema que se genera a raíz de la escala de las democracias contemporáneas. Por así decir, si una democracia directa es inviable para sociedades complejas, compuestas por millones de ciudadanos, la segunda mejor alternativa sería una democracia “indirecta”: el gobierno de los representantes que han sido electos por sus conciudadanos. Esta forma de entender a la representación se topa habitualmente con una tensión de fondo: la tradición del gobierno representativo es de corte elitista y se acomoda con dificultades a la idea del gobierno popular, que es parte de la tradición democrática (Manin, 1997). Analizando con más detalle esta cuestión, otros autores han postulado que la representación política resulta ser una modalidad de inclusión con un significativo potencial democrático (Urbinti & Warren, 2008). El gobierno representativo puede pensarse de manera ligada a las concepciones participativas y deliberativas de la política democrática. La democracia es inclusiva en la medida en que ofrece espacios para la representación de las perspectivas, intereses e identidades políticos relevantes en un contexto dado. En las democracias actuales, representar equivale a establecer relaciones políticas en las que se articulan el compromiso y la acción política, con la inclusión, la voz y el voto y los procesos de rendición de cuentas.

La representación política se constituye a través de los vínculos que se establecen entre un grupo de electores y los agentes que son seleccionados para ejercer de representantes. En principio, esta relación se puede observar en múltiples espacios y foros públicos. Por otra parte, en las

democracias contemporáneas, el vínculo representativo fundamental es el que se establece entre ciudadanos y políticos. Existe un robusto vínculo representativo cuando se ha consolidado un espacio de competencia política en el que existen organizaciones colectivas -partidos políticos- que ocupan posiciones discernibles ideológicamente, que tienen la capacidad de convocar al electorado a las urnas a través de programas de política pública, y que cuentan con credibilidad y arraigo entre la ciudadanía (Kitschelt & Wilkinson, 2007). La representación política, al propio tiempo, implica que el electorado puede hacer rendir cuentas a quienes fueron investidos con autoridad para legislar y gobernar. La rendición de cuentas vinculada a la representación democrática se compone de la evaluación pública del desempeño gubernamental. En periodos ordinarios se manifiesta a través de las corrientes de opinión pública; y se ejerce, centralmente, en las urnas, durante los procesos electorales.

El funcionamiento de la representación democrática también está constituido por la organización de los poderes estatales que están involucrados en la formulación de las leyes y las políticas públicas. La discusión acerca de las ventajas relativas de un cierto modelo de diseño u organización institucional es tan antigua como el estudio de los regímenes políticos. De manera reciente, el análisis del desempeño de los distintos modelos de democracia ha contribuido a conocer con detenimiento el funcionamiento de las distintas reglas e instituciones políticas. Con la finalidad de evaluar el desempeño de los tipos de regímenes democrático se ha estudiado a los sistemas parlamentarios, presidenciales, semiparlamentarios, semipresidenciales, y otros (Linz, 1994; Shugart & Mainwaring, 1997); las variantes en los sistemas electorales y sus consecuencias han producido también una extensa literatura (Gallagher & Mitchell, 2005); se han

analizado también las diferencias entre las democracias que siguen un modelo consensual, en oposición a las que aplican una lógica mayoritaria (Lijphart, 2000); y se han propuesto modelos analíticos integradores de la relación entre los sistemas electorales y las instituciones políticas (Carroll & Shugart, 2007; Gerring & Thacker, 2008).

El estudio de los efectos del diseño institucional ha buscado también entender el origen de los distintos problemas que afectan a la organización de los procesos legislativos y la formulación de políticas. Algunas de estas problemáticas, que se presentan en mayor o menor medida, según sea el caso, son las siguientes: volatilidad electoral, fragmentación partidista y entrapamiento legislativo; liderazgos políticos populistas y antisistema; clientelismo; exclusión de sectores concretos o grupos específicos de la sociedad de la representación legislativa y gubernamental, entre otros. Aunque se conoce con alto grado de detalle las implicaciones de las distintas variantes del diseño institucional, la extensa bibliografía especializada ofrece resultados cautelosos: no existen conclusiones categóricas ni definitivas acerca de la superioridad de un tipo de arreglo democrático sobre otro para superar los problemas enlistados. Es necesario priorizar objetivos, pues no es posible obtener en igual medida todos los beneficios de los resultados que son incentivados por el diseño institucional.

Concretamente, para mejorar la calidad de la gobernanza democrática, los desafíos que enfrentan los regímenes políticos son dos en lo fundamental¹⁸. Por un lado, fortalecer los vínculos de control y responsabilidad entre los electores y los políticos, sin que eso perjudique la formación de partidos políticos estructurados programática y organizacionalmente, que atienden problemáticas de carácter general -y no simplemente clientelar o local-, y que pueden

¹⁸ Cr. Negretto (2009)

coordinarse para sacar adelante las políticas necesarias -en oposición a los partidos que tienen poco control sobre sus legisladores-. Por el otro, equilibrar una representación legislativa amplia e inclusiva con los mecanismos que facilitan la formación de gobiernos efectivos, que pueden ser identificados y llamados a cuentas. El desempeño político de las democracias contemporáneas depende, en gran medida, de la manera en que se consiga resolver estos desafíos.

IV.6. Evaluar la calidad de la democracia: a manera de ilustración

El interés que ha suscitado la conceptualización de la calidad de la democracia no se ha limitado a identificar sus contenidos y componentes. Para muchos analistas, la conceptualización ha sido un paso necesario para llegar a la construcción de indicadores numéricos.

A manera de ilustración, el Gráfico I ofrece una descripción general de la calidad de la democracia en los países latinoamericanos. Este gráfico da entrada a dos comentarios. En primer lugar, con respecto a los datos, cabe resaltar los esfuerzos que numerosos especialistas han realizado para ofrecer una sistematización precisa de información política, electoral y de opinión pública para evaluar la calidad de la democracia. La tabla que se presenta reúne los resultados de tres estudios. El primero es el de Daniel Levine y José Enrique Molina (2007). Estos autores recopilaron y sistematizaron múltiples fuentes de información para examinar cinco dimensiones generales: control ciudadano a través de la decisión electoral, participación política, respuesta a la voluntad popular (*responsiveness*), responsabilidad (*accountability*) y soberanía.

El segundo proviene de un estudio de la calidad de la democracia y los resultados de la gobernanza, realizado por Scott Mainwaring, Timothy Scully & Jorge Vargas-Cullel (2010). Estos autores adoptan una perspectiva un tanto distinta: a la evaluación del grado de la democracia, realizada mediante los índices de *Freedom House*, añaden datos de encuestas sistematizadas por el Banco Mundial en la base *Governance Matters III al VII*, para tener indicadores del gobierno de la ley y el control de la corrupción; y también consideran indicadores de desempeño de las políticas públicas: crecimiento económico, inflación, creación de trabajos en el sector formal, pobreza, educación y homicidios.

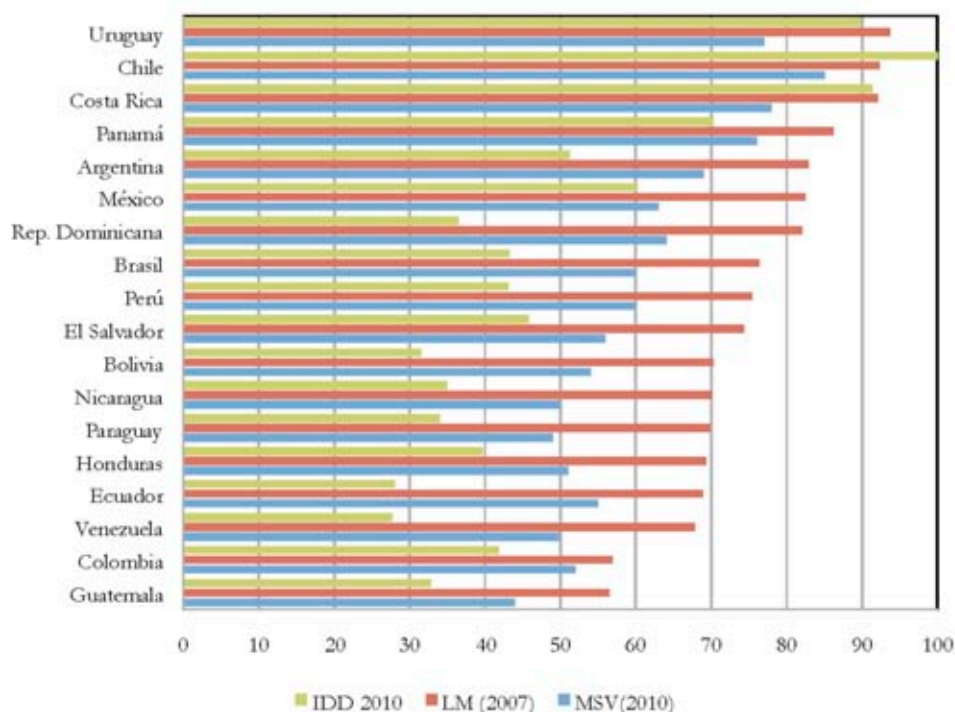
La tercera columna que aparece en Gráfico I proviene de los resultados del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), promediados entre 2002 y 2010. Este índice está elaborado por la organización Konrad Adenauer Stiftung y la empresa consultora Poli-Lat (www.idd-lat.org)¹⁹. Este índice está compuesto de múltiples indicadores agregados en cuatro dimensiones: la primera dimensión determina si el régimen cumple con los criterios para ser considerado democrático o no; la segunda dimensión mide el "Respeto a los derechos políticos y las libertades civiles"; la tercera dimensión, la "Calidad institucional y la eficiencia política"; y la cuarta, el "ejercicio de poder efectivo para gobernar". Debido a los indicadores que lo integran, el IDD-Lat mide la calidad de la democracia al igual que los resultados del desempeño del régimen político, tal como lo hace el índice construido por Mainwaring, Scully & Vargas Cullel (2010).

En el gráfico puede apreciarse que los resultados de los tres estudios coinciden en las tendencias identificadas: los países que salen bien evaluados en un estudio son los mismos que obtienen buenas calificaciones en los otros dos; y lo mismo pasa con los países que obtienen menos calificación. Al

¹⁹ Acceso del 5 de julio de 2011.

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

Gráfica I. La calidad de la democracia en América Latina

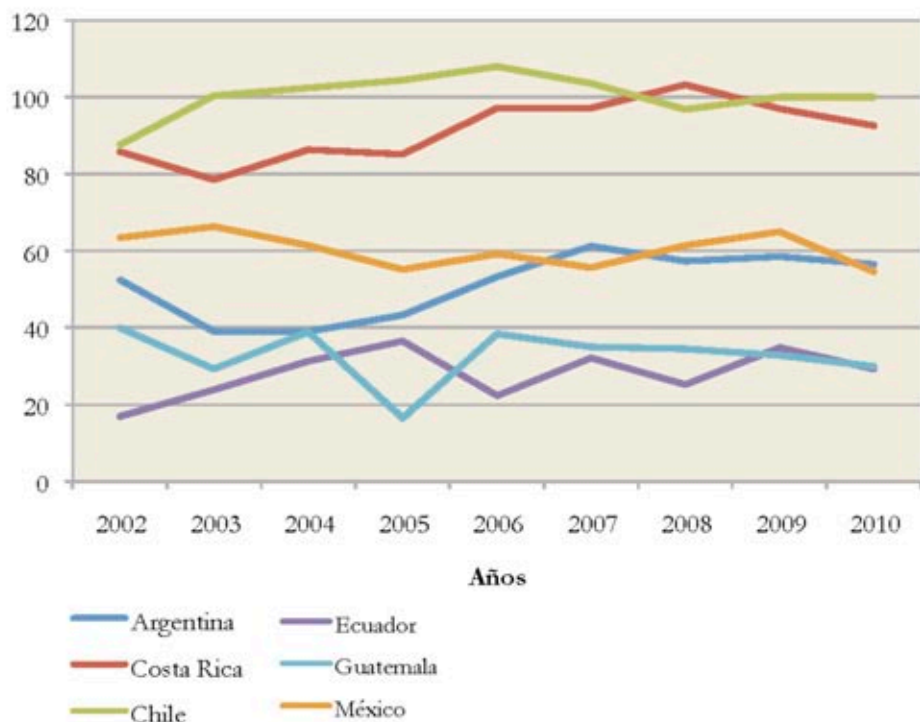


Fuente: elaboración propia con base en IDD (2011), Levine & Molina (2007), Mainwaring, Scully & Vargas-Cullel (2010).

La gráfica II permite ver con más detenimiento la evolución en el tiempo de la democracia en seis países. Los datos están tomados del IDD-Lat²⁰. En este gráfico son discernibles más claramente los tres niveles de calidad de la democracia que se observan en la región. Chile y Costa Rica son dos casos en los que la calidad de la democracia ha tenido variaciones durante la última década, pero siempre en la parte superior del gráfico, indicando que su desempeño político varía dentro de un rango elevado de calidad. En la parte inferior del gráfico se observa la misma tendencia en los casos de Ecuador y Guatemala, dos democracias que han enfrentado enormes obstáculos internos. En tercer lugar, con democracias de una calidad regular o intermedia, se encuentran dos de los países más influyentes en la región: Argentina y México. Argentina, luego de la crisis económica de 2011, ha tenido un repunte, pero se mantiene siempre con indicadores intermedios. México presenta una tendencia casi constante, con altibajos poco pronunciados, pero persistentemente en el mismo plano: una democracia de una calidad “regular”, que no está tan deteriorada como la de algunos países centroamericanos o del Cono Sur, pero que tampoco llega a alcanzar estándares altos ni sobresalientes. Este dato ha sido corroborado por otras investigaciones. Por ejemplo, siguiendo una exhaustiva metodología diseñada por la organización *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), Emmerich (2009) y un grupo de estudiosos mexicanos hicieron una cuidadosa y balanceada ponderación de la calidad de la democracia en este país. Sus conclusiones muestran que, en efecto, la democracia mexicana ha tenido avances significativos en diversas áreas, pero los retos que enfrenta todavía la colocan como un régimen con una calidad apenas poco más que intermedia.

²⁰www.idd.lat.org. Acceso del 5 de julio de 2011.

Gráfica II. Trayectorias de la calidad de la democracia en seis países seleccionados (2002-2010)



Fuente: elaboración propia con base en IDD (2011), Levine & Molina (2007), Mainwaring, Scully & Vargas-

El caso mexicano amerita unos comentarios adicionales. Para ofrecer una representación cualitativa de la situación en la que se encuentra la democracia mexicana, puede verse el Gráfico III. El planteamiento que se quiere transmitir con este gráfico es que, por un lado, la democracia mexicana tiene condiciones institucionales y procesos políticos que le permiten diferenciarse de regímenes a los que aqueja una mayor precariedad en las instituciones estatales, el Estado de derecho y la calidad de los procesos políticos. Sin embargo, múltiples factores opacan el desarrollo democrático en México: la crisis que envuelve a las instituciones y partidos políticos, las dificultades que enfrenta la ciudadanía para reapropiarse del espacio y las instituciones públicas, la falta de desarrollo humano como reverso de la persistencia de la pobreza y la desigualdad; la violencia y la dramática vulneración de la seguridad pública y las instituciones estatales que han sido correlatos del combate al crimen organizado, entre otros.

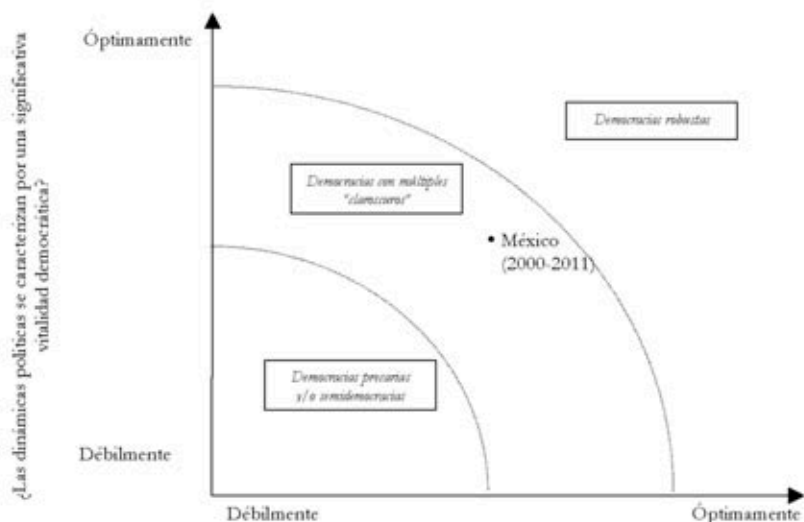
Una caracterización general del régimen mexicano puede hacerse con base en tres consideraciones²¹. En primer lugar, las instituciones de la democracia en México son reconocidas como las instituciones que determinan las condiciones legítimas para el acceso y ejercicio del poder público. Esto tiene lugar sobre la base de un Estado nacional jurídicamente y administrativamente integrado, que tiene capacidad para implementar políticas y programas públicos. En segundo lugar, tanto las instituciones de la democracia como las instituciones burocráticas y jurídicas del Estado atraviesan por una coyuntura desafiante. Las instituciones democráticas han sufrido tensiones y desgastes durante la década del 2000 a 2011, a tal grado que no debe descartarse la posibilidad de que pueda haber crisis políticas de una magnitud importante alrededor de las elecciones

²¹Para un análisis detallado, véase: Seele & Peschard (2010).

presidenciales de 2012.

Por otra parte, la burocracia estatal tiene fisuras. La construcción de una administración pública eficiente y transparente, con un servicio público profesionalizado, capaz de conducirse con pleno respeto de los derechos humanos en la conducción del gobierno, no es un logro plenamente alcanzado, mucho menos consolidado. Tampoco lo es la capacidad del Estado para garantizar la paz, prevenir y castigar la violencia, proporcionar seguridad pública e impartir justicia.

Gráfica III. Una evaluación cualitativa de la calidad de la democracia: México



¿Se han desarrollado condiciones jurídicas e institucionales que sostienen la vigencia efectiva y sólida del gobierno de la ley y la promoción de los derechos humanos?

Fuente: elaboración propia

Por último, muchos de los desafíos que enfrentan la democracia y los derechos humanos en México provienen de un problema estratégico: durante más de una década, no ha sido posible la construcción de mayorías integradoras, capaces de coordinarse en torno a valores, instituciones y políticas públicas que permitan reconfigurar al Estado en su conjunto. Es necesario resaltar, desde luego, que las reformas promulgadas en junio de 2011 que elevan a rango constitucional la protección de los derechos humanos y que reconocen los tratados ratificados por México en la materia, representan un parteaguas en la historia constitucional del país -al igual que las sentencias emitidas por la Suprema Corte en relación con las limitaciones al fuero militar tratándose de casos que involucren a civiles.

Estos eventos, no obstante, se han concretado en el contexto de un gobierno que ha recurrido a las fuerzas militares para la realización de tareas policiales -y que ha promovido mecanismos que institucionalicen la presencia castrense en las tareas de seguridad pública-. El hecho es que, así como la reforma constitucional en materia de derechos humanos abre una nueva época, así tendría que acontecer con reformas en materia fiscal y política y con todas las otras reformas necesarias para impulsar el crecimiento económico y el bienestar social. La mexicana, en breve, es una democracia que opera con reglas y hábitos heredados, en buena parte, de un pasado autoritario. Para alcanzar sus propias expectativas, necesita renovarse de manera extensa y coherente.

V. Conclusiones: la reinención de la vida pública

Para responder preguntas acerca de cómo mejorar la calidad de la política y el gobierno, es prioritario saber cuál es la dirección en la que se quiere avanzar. La democracia y los derechos humanos son valores políticos que contienen parámetros concretos para orientar los esfuerzos de cambio cultural e institucional. Estos valores se originan, como he mostrado en este trabajo, en el principio de que las personas poseen una dignidad moral intrínseca a su cualidad de ser humano; lo cual supone, a su vez, que toda acción Estatal y gubernamental debe quedar circunscrita por, y orientada hacia, el respeto, protección y garantía de los derechos y libertades que se desprenden de tal principio de dignidad humana.

Para concluir estas reflexiones, profundizaré en algunas cuestiones vinculadas con la que ha sido la tesis de origen en este trabajo: que los derechos humanos y la democracia son a la vez medios y fines de una tarea que busca restituir dignidad a la política y dotar de nuevas prácticas y nuevos significados a la vida pública. La primera de estas cuestiones concierne a la relación entre moral y política. Como se mencionó desde un principio, ésta es una relación persistentemente tensa. Cuando entran en juego los intereses y el poder, difícilmente los valores y las consideraciones éticas serán los únicos parámetros determinantes del comportamiento de los individuos. En cuestiones ligadas a la distribución de los recursos y el bienestar, si lo que ganan unos lo pierden otros, los adversarios no se detendrán hasta haber conquistado sus fines, sin preocuparse demasiado por las cualidades morales de los medios que utilizaron.

Regular la política con base en los derechos humanos y la democracia no tiene como finalidad erradicar el conflicto ni suprimir los intereses. Por lo tanto, no se pretende contrarrestar la ambición con apelaciones a comportamientos ideales. Las instituciones de la democracia y los derechos humanos, por principio, deben hacer efectivo el derecho que tiene toda persona a comportarse de manera interesada y egoísta en la persecución de sus propios fines. Los derechos humanos y la democracia, en el plano más elemental, establecen los parámetros que el Estado debe respetar y garantizar, para regular el conflicto y lograr que, digámoslo así, los intereses más egoístas promuevan sus iniciativas en un marco de imparcialidad y certidumbre legal.

Sin embargo, no se puede esperar que florezca una vida colectiva integradora si se asume que cada individuo es la encarnación de un ente que no busca otra cosa que su propio beneficio. Reintroducir una dimensión moral en los procesos políticos implica reformular el significado de la vida pública en un sentido más amplio, buscando la convergencia de puntos de vista e intereses en torno a proyectos y rutas de acción orientadas a impulsar el desarrollo y el bienestar colectivos. O mejor dicho: si se quiere reinventar la vida pública -algo que se percibe como urgente en más de una sociedad, entre ellas la mexicana-, es necesario replantear la relación entre moral y poder en los procesos políticos. Desde luego, esto supone promover cambios en las instituciones de gobierno, en las prácticas políticas y en la cultura ciudadana. La pregunta que surge, entonces, es esta: ¿cómo se desarrolla una vida pública que rebase una visión de las instituciones democráticas como instrumentos para la promoción regulada de los intereses particulares? No existen respuestas sencillas ni definitivas para cuestiones como ésta.

Una manera de comenzar es asumir que son múltiples los espacios y los conjuntos institucionales que se requieren para que hacer que la vida pública esté constituida por una política democrática vital y vibrante. Un segundo paso adelante requiere que se tenga una cierta claridad acerca de los atributos y características que se espera ver en los procesos políticos. En este trabajo se han identificado cinco componentes de una política democrática que se sostiene sobre concepciones robustecidas de los derechos humanos y la igualdad política. En primera instancia, es necesario que la Constitución y las normas jurídicas del Estado establezcan explícita y auténticamente su compromiso con una visión garantista y extensa de los derechos humanos. En segundo lugar, las acciones del gobierno y el desempeño del poder público deben a la vez conducirse con estricto apego a la legalidad y garantizar que los actores sociales, políticos y económicos encuentran en las instituciones de Estado los medios necesarios para hacer valer la imparcialidad y la justicia.

Entonces, en tercer lugar, viene la participación política: la ciudadanía, con independencia de su condición social, religiosa, étnica o cultural, debe poder ejercer de manera efectiva sus derechos a asociarse, informarse, decidir, controlar e intervenir en el curso de la política pública. Se espera que una participación inclusiva y dinámica contribuya a construir vínculos y compromisos públicos fuertes y duraderos. Esto puede ser posible si, en cuarto lugar, se crean condiciones equitativas de acceso para el debate, la discusión y la decisión públicas. La constitución de espacios que institucionalicen y regulen la participación y la deliberación públicas necesita, además, del fortalecimiento de la representación y la gobernanza democráticas. Un elemento clave de la revitalización de la vida pública es el de la

reconstrucción de los vínculos de representación y responsabilidad entre ciudadanos y representantes. El desafío se manifiesta centralmente en la relación entre votantes y políticos y legisladores, pero puede extenderse a otras formas de representación pública. De la misma manera, es necesario que las instituciones políticas mediante las que se procesan las leyes y las políticas públicas, estén estructuradas de tal manera que puedan a la vez ser inclusivas y resolutivas. Encontrar la fórmula adecuada, desde luego, pasa por una experimentación política que debe hacerse de manera concertada y comprometida.

Será prerrogativa, obviamente, de los propios participantes en los procesos sociopolíticos y de la investigación empírica evaluar en qué medida y de qué manera la vida pública de una sociedad se deteriora o se fortalece. Sin embargo, es válido anticipar que en la medida en que la democracia y los derechos humanos regulen y enmarquen el quehacer de la gobernanza, podrán ser perceptibles las mejoras en las condiciones de bienestar y desarrollo humano; si no por otra cosa, será porque la vitalidad democrática y el respeto a los derechos humanos son en sí mismos componentes del bienestar social.

Referencias Bibliográficas

- BERG-SCHLOSSER, Dirk. "Long Waves and Conjunctures of Democratization" en Haerpfer, Christian W., Patrick Bernhagen, Ronald F. Inglehart, & Christian Welzel (eds.), *Democratizations*. Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 41-54.
- CARROLL, Royce & Matthew Soberg Shugart. "Neo-Madisonian Theory and Latin American Institutions", en Gerardo L. Munck (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 51-101.
- CHAMBERS, Simone. "Deliberative Democratic Theory". *Annual Review of Political Science*, 5, 2003, pp. 307-326.
- CHEIBUB, José Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- DAHL, Robert. *Democracy and Its Critics*. New Heaven: Yale University Press, 1989.
- DAHL, Robert. *Poliarchy: Participation and Opposition*. New Heaven: Yale University Press, 1971.
- DIAMOND, Larry & Leonardo Morlino, "The Quality of Democracy: An Overview". *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, 2004, pp. 20-31.
- DONNELLY, Jack. "Human Rights", en John Dryzek, Bonnie Honig y Anne Phillips (editores), *The Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 601-620.

- ELSTER, Jon. *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001.
- EMMERICH, Gustavo E.(coord.) *Situación de la democracia en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2009.
- FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Editorial Trotta, 2004.
- FUNG, Archon. "Varieties of Participation in Complex Governance". *Public Administration Review*, 66, 2006, pp. 66-75.
- GALLAGHER, Michael & Paul Mitchell (eds.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- GERRING, John & Strom Thacker. *A Centripetal Theory of Democratic Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta, 1998.
- HELD, David. *Models of Democracy*. 3a edición. Stanford: Stanford University Press, 2006.
- HOLMES, Stephen. "Linajes del Estado de derecho", en John M. Ackerman, (ed.), *Más Allá del Acceso a la Información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados -LX Leislatura, CETA, 2008, pp.33-88.

- HUMAN RIGHTS WATCH, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México: Una evaluación crítica*, Nueva York: Human Rights Watch, 2008ç(<http://hrw.org/spanish/reports/2008/mexico0208/mexico0208spwebwcover.pdf>).
- HUNTINGTON, Samuel P. *La Tercera Ola: democratizaciones a finales del siglo XX*. México: Paidós, 1994.
- KITSCHOLT, Herbert & Wilkinson, Steven. "Citizen-Politician Linkages: An Introduction", en Herbert Kitschelt & Steven Wilkinson (eds.), *Patrons, Clientes, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, pp. 1-49.
- LACHENAL, Cécile, Juan Carlos Martínez y Miguel Moguel. *Los organismos públicos de derechos humanos en México: nuevas instituciones, viejas prácticas*. México: Fundar, Centro de Investigación y Análisis, A.C., 2009.
- LEVINE, Daniel y José Enrique Molina. "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", *América Latina Hoy*, vol, 45, 2007, pp. 17-46.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel, 2000.
- LINZ, Juan J. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Makes a Difference?", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994, pp. 3-90.

- MAINWARING, Scott & Timothy Scully, y Jorge Vargas-Cullel. "Measuring Success in Democratic Governance", en Scott Mainwaring & Timothy Scully (eds.), *Democratic Governance in Latin America*. Stanford, Stanford University Press, 2010, pp. 11-50.
- MAINWARING, Scott, Daniel Brinks & Aníbal Pérez-Liñan. "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-2004", en G. Munck (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 123-160.
- MANIN Bernard. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MARAVALL, José María y Adam Przeworski (eds.). *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- MONSIVÁIS, Alejandro y Lena A. Brena. "Los ombudsmen en las entidades federativas en México: ¿cómo explicar su desempeño?", *Estudios Sociológicos*, México, en prensa.
- MORLINO, Leonardo (2005). *Democracias y democratizaciones*. México: CEPCOM.
- MUNCK, Gerardo & Jay Verkuilen. "Conceptualizing & Measuring Democracy: Evaluation Alternative Indices", en *Comparative Political Studies*, 35(1), 2002, pp. 5-34.
- NEGRETTO, Gabriel. "La reforma electoral en América Latina: entre el interés partidario y las demandas ciudadanas", en Arturo Fontaine, Cristian Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio walter (eds.). *Reforma del Sistema Electoral Chileno*. Santiago de Chile: PNUD, 2009, pp. 63-103.

- OACDH. *Derechos Humanos: Manual para parlamentarios*. Francia: Unión Interamericana, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2005.
- O'DONNELL, Guillermo, Jorge Vargas- Culler y Osvaldo Iazzetta (eds.). *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004, pp. 9-92.
- PIERRE, Jon y B. Guy Peter. *Governance, Politics and the State*. Hampshire y Londres: Macmillan Press, 2000.
- PNUD. *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, Argentina: PNUD, 2004.
- PNUD. *Nuestra democracia*, México, PNUD, OEA, FCE, 2010.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- SANTOS, Boaventura de Souza y Avritzer, Leonardo. "Para ampliar el canon democrático", en Boaventura de Souza Santos (ed.), *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- SARTORI, Giovanni. *The Theory of Democracy Revisited: Part One: The Contemporary Debate*. Chatham, New Jersey: Chatham House, 1987.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 3a. edición. Nueva York: Harper Perennial, 1970.

- SEELE, Andrew & Jacqueline Peschard (eds). *Mexico's Democratic Challenges: Politics, Government, and Society*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, Stanford University Press, 2010.
- SHAPIRO, Ian. *The State of Democratic Theory*. Princeton: Princeton University Press, 2003.
- SHUGART, Matthew S. y Scott Mainwaring, (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- SMITH, Graham. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- URBINATI, Nadia & Mark Warren. "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory". *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 2008, pp. 387-412.

Derechos Humanos y Calidad de la Democracia/Dos Ideales para la Conducción de la Vida Pública
Se terminó de imprimir y encuadernar en abril de 2012
en _____.
Dirección del lugar de la impresión
Se tiraron 1000 ejemplares.