

La consolidación de la democracia en México: avances y desafíos (2000-2006)*

Jorge Cadena-Roa
Miguel Armando López Leyva

1. A manera de introducción

¿CUÁL ES EL grado de consolidación de la democracia mexicana? En este trabajo intentamos arrojar luz sobre esta pregunta, central en el debate académico y político de nuestros días, máxime después de la experiencia electoral de 2006 y sus secuelas. Evidentemente, esta interrogante parte de un supuesto fundamental: la transición a la democracia ya concluyó: la reforma electoral de 1996 marcó su fin en el aspecto procedimental, y los comicios intermedios de 1997 fueron la confirmación práctica de que el arreglo institucional derivado de aquélla permitía la celebración de elecciones libres, limpias y competitivas (Labastida Martín del Campo y López Leyva, 2004). En ese tenor, la salida del poder del partido que lo había detentado desde 1929, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), dejó constancia de que las condiciones democráticas existían ya y que el país podía procesar la alternancia en el Poder Ejecutivo federal en 2000.¹

* La primera versión de este trabajo se presentó como ponencia en el III Coloquio Internacional del Seminario Académico Perspectiva Democrática “La democracia en México y América Latina: claves de lectura”, que se llevó a cabo los días 31 de mayo y 1° de junio de 2006 en el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la UNAM y en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. La segunda versión se presentó en una sesión de discusión temática del mismo Seminario, el 26 de febrero de 2010, en el IIS-UNAM. Agradecemos los comentarios de los asistentes a dicha sesión: Carlos Chávez, Fernando Castaños, Víctor Manuel Durand, Julio Labastida, Cristina Puga, y los becarios y prestadores de servicio social del proyecto “Calidad de la democracia: tensiones y horizontes”. Deseamos agradecer por igual a los dos dictaminadores anónimos propuestos por la revista. No sobra decir que la responsabilidad del contenido de este texto es exclusiva de sus autores.

¹ Así como existe un amplio debate sobre la fecha de comienzo de la transición democrática,

Derivado de ese supuesto se desprende un segundo, que justo será el marco explicativo de las presentes líneas: en materia de democracia estamos en la fase de consolidación, a pesar de las dudas que despertó el conflicto postelectoral de las elecciones presidenciales de 2006. Esta fase, así como la de transición, no han sido resultado solamente de factores estructurales ni de decisiones aisladas de los actores, sino de su interrelación. En este sentido, nos proponemos ofrecer una perspectiva relacional agentes-estructuras que permita analizar los condicionamientos recíprocos y los cambios adaptativos que se han dado entre ellos. Un enfoque de esta naturaleza nos lleva a considerar las opciones, las decisiones y las responsabilidades de los actores en torno a una serie de dimensiones de análisis de la consolidación que analizaremos, tomando en cuenta los avances, los retrocesos y los riesgos asociados a dicho proceso.

Aunque nos concentramos en el periodo 2000-2006, que se corresponde con la administración presidencial de Vicente Fox, nuestra perspectiva nos hará considerar, más que la actividad de un gobierno, las acciones y omisiones de un número mayor de actores e instituciones, dado que la consolidación de la democracia es un proceso de orden sistémico y de largo plazo. Con ello esperamos tomar distancia frente a otros enfoques que se centran en la evaluación de un solo actor en el corto plazo (el Ejecutivo federal, los partidos políticos, el Congreso o algún otro) para analizar las interrelaciones y los condicionamientos recíprocos de varios actores significativos.

El trabajo está ordenado del siguiente modo. En la primera parte nos referimos brevemente a algunas características centrales de la transición mexicana a la democracia y al legado sobre el que se asienta la consoli-

se ha desarrollado otro en torno a la de su conclusión. En la literatura sobre las democratizaciones se suele utilizar como criterio práctico la existencia de “condiciones para la alternancia en el poder”, y es en el Poder Ejecutivo donde se puede observar si están dadas o no. Como lo han escrito Przeworski *et al.* (2000: 19-20, 27): “Entre las democracias observadas, hay algunas que realizan elecciones sólo porque la oposición no puede ganar y algunas en las cuales la oposición no puede asumir sus cargos si gana. Así, la realización de elecciones no es suficiente para clasificar a un régimen como democrático. Necesitamos entonces una regla más: la *alternancia*. Esta regla es aplicable sólo a los casos que evaluamos con las tres reglas precedentes [el Jefe del Ejecutivo y la Legislatura tienen que ser elegidos y tiene que haber más de un partido] y en los cuales en el pasado inmediato los gobernantes mantuvieron el poder por más de dos periodos llevando a cabo elecciones, o inicialmente mantuvieron el poder sin ser elegidos. *Si todas estas condiciones son satisfechas y si los gobernantes subsecuentemente realizan pero nunca pierden las elecciones, consideraremos a tales regímenes como autoritarios*” (cursivas en el original). Se trata, entonces, de una “prueba de hecho”: existe democracia si hay alternancia en el poder. La alternancia demuestra que existen las condiciones para ello, lo que no excluye que tales condiciones hayan estado presentes desde antes.

ción; en seguida hacemos una apretada síntesis de la literatura teórica comparada sobre los procesos de consolidación democrática con el fin de identificar algunas dimensiones y variables básicas de medición de la democracia mexicana.

En segundo término analizamos las estructuras, los agentes y algunos procesos representativos de las cuatro dimensiones que seleccionamos para medir la consolidación de la democracia en México, a saber: 1) la vigencia del Estado de derecho; 2) el funcionamiento de la política institucional, es decir, del sistema de partidos y de las formas institucionalizadas de representación política; 3) el funcionamiento de las instituciones básicas de la democracia (división de poderes, regularidad electoral) y; 4) el funcionamiento de la política no-institucional, es decir, de la organización y participación social en asuntos públicos por vías contenciosas. Finalmente presentamos una valoración cualitativa acerca de las perspectivas de la consolidación de la democracia en México.

2. Hacia la consolidación de la democracia

México experimentó una transición *prolongada* a la democracia, caracterizada por su larga duración, su gradualismo y su énfasis en lo electoral. Puede decirse que nuestra transición no implicó una clara ruptura institucional, sino una transformación progresiva y pacífica que llevó a establecer una democracia predominantemente electoral. Esa fue su virtud, pero a la vez su defecto, porque muchos de los problemas de la fase que le sucede, la consolidación, tienen su origen en este énfasis exclusivo en lo procedimental, particularmente en las reglas para el *acceso* al poder, dado que las reglas para su *ejercicio* se mantienen con pocas modificaciones:

Nuestra consolidación “lenta e incierta” es heredera de una transición con las características que hemos descrito: gradualidad, larga duración y énfasis en lo electoral. Así, la gradualidad con que se llevaron a cabo las reformas electorales para el logro de elecciones limpias, libres y competitivas tiene su correlato en la pausada discusión acerca de la transformación de las instituciones existentes; el extenso lapso que tomaron las negociaciones recurrentes para acordar reglas del juego aceptables y aceptadas por todos, se está viendo reflejado en el largo periodo que se toman los actores de la política para acordar y decidir nuevas normas y reformas relevantes; finalmente, el énfasis en el cambio electoral opacó otras modificaciones necesarias para el fortalecimiento y el sostenimiento de la democracia, y consecuentemente, retrasó la toma de decisiones en esta dirección. (Labastida Martín del Campo, Castaños y López Leyva, 2007: 271-272)

Así, a partir de 2000, si alguna duda quedaba respecto a nuestra democracia electoral, ésta quedó disipada con la alternancia en el poder presidencial. El triunfo del candidato opositor Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN), dejó en claro que el voto contaba y que se había transformado efectivamente en el instrumento de selección de las autoridades públicas.² Así, la transición *prolongada* concluyó y comenzamos la discusión acerca de su consolidación (¿quién o quiénes son los responsables de su condición actual y su futuro?) y su calidad (si es satisfactoria o no, comparativamente hablando).

La literatura teórica comparada sobre la consolidación democrática ha considerado un gran número de variables que podemos agrupar en las siguientes seis dimensiones,³ a saber:

- 1) La legitimidad de las instituciones democráticas. En otras palabras, el sostenimiento del acuerdo básico logrado por los actores políticos: respetar la democracia y sus mecanismos como instrumento esencial para dirimir sus disputas. En este punto se pueden considerar dos aspectos que ilustran este acuerdo: la efectividad de la división de poderes y la celebración regular de elecciones.
- 2) El respeto de la legalidad (aspecto también conocido como Estado de derecho, imperio de la ley o *rule of law*).
- 3) La autonomía relativa del poder civil constituido para tomar sus decisiones sin injerencia indebida de otros poderes (por ejemplo, los militares, los empresarios o cualquier otro poder fáctico o informal).
- 4) El grado en el que los intereses ciudadanos son representados por los partidos políticos y estos se establecen en un sistema de partidos fuerte y estable.

² Como argumentaremos más adelante, no ignoramos la relevancia del conflicto postelectoral de 2006 pero nos parece que, a pesar de haber minado la *certidumbre institucional* (confiabilidad *ex ante*) y la *incertidumbre de los resultados* (confiabilidad *ex post*), se resolvió por la vía institucional, mostrando la solidez del régimen. En esta dirección creemos que sigue siendo válida la presunción de que es el respeto al voto la premisa esencial de la vida democrática del país, aunque exista un sector de la población que considera que el expediente sobre los comicios de aquel año aún no se cierra. En ese sentido, de acuerdo con una encuesta de Consulta Mitofsky (2008a), 43% de los mexicanos consideraba que, a dos años de la elección, el conflicto no se había superado, un incremento con respecto a la medición de un año antes (Consulta Mitofsky, 2007), en la que la cifra era de 39.4 por ciento.

³ Seleccionamos estas dimensiones con base en Alcántara Sáez (1995); Crespo (1995); Diamond (1999); Garretón (1995); Gunther, Diamandouris y Puhle (1995); Higley y Gunther (1992); Linz y Stepan (1996); Morlino (1986); Munck (2001); Nohlen (1989); Puhle (2004); Schedler (2001); Valenzuela (1992), y Whitehead (1995).

- 5) La garantía del derecho a votar y ser votado de todos los ciudadanos, sin discriminaciones contra sectores particulares de la población.
- 6) La garantía de participación y expresión de la sociedad civil no solamente en los procesos electorales, sino también a través de otros canales de expresión protegidos por la ley.⁴

Cabe hacer mención de dos puntos. Primero, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004) presentó hace unos años una evaluación de las democracias latinoamericanas desde el punto de vista del grado en que garantizan el conjunto de los derechos ciudadanos, evaluación que en buena medida ilumina algunos aspectos descuidados por los estudiosos de la consolidación.⁵ El PNUD considera que en las últimas décadas ha habido avances considerables en el respeto a los derechos políticos de la población en la medida en que se han construido democracias electorales comparables con las de los países democráticamente más maduros en materia de reglas e instituciones. Sin embargo, las diferencias entre estas

⁴ Ekiert y Kubik (1999: 322-323) plantean tres condiciones básicas para la consolidación democrática: *a*) la formación de un consenso acerca de los límites de la comunidad política, *b*) el desarrollo de transparencia y predictibilidad en las instituciones y, *c*) el logro de un nivel suficiente de legitimidad (que las fuerzas políticas y sociales significativas consideren legítimas las instituciones y los procedimientos políticos establecidos). Dentro del segundo punto, los autores sugieren que el nivel institucional se alcanza cuando entran en juego cuatro elementos: la arquitectura democrática básica (división de poderes, regularidad de las elecciones); autonomía, estabilidad y capacidad del Estado para implementar sus políticas; estabilidad y autonomía del sistema de partidos *vis-a-vis* el Estado y la sociedad civil; y participación pública de los ciudadanos, grupos y organizaciones dentro de una sociedad civil libre e institucionalizada.

⁵ En concordancia con el informe del PNUD, algunos autores han considerado la democracia como una forma de ciudadanía (basados en las ideas seminales de Marshall, 1998). Por ejemplo, Tilly (1997) considera que la democracia es una forma particular de ciudadanía que combina una ciudadanía amplia y relativamente igual, con la consulta vinculante de los ciudadanos con respecto al personal del Estado y sus políticas y la protección de los ciudadanos frente a acciones estatales arbitrarias. Esta definición de la democracia puede ser contrastada con un conjunto de arreglos políticos vigentes en los que cuatro dimensiones (porcentaje de la población que goza de derechos; grado en que los diferentes sectores de la población tienen protegidos sus derechos; influencia de los ciudadanos en la formación de los gobiernos y en las políticas públicas; protecciones frente a acciones arbitrarias de agentes del Estado y reparaciones en caso necesario) pueden tener valores que oscilan entre 0 y 1, dando lugar a múltiples combinaciones. Esta definición no incluye supuestos sobre el grado de igualdad social de la población ni sobre la existencia de instituciones particulares como características definitorias de la democracia, como tienen otras aproximaciones reseñadas arriba, pero sí implica que la protección de los derechos ciudadanos de la población requiere de Estados que cuenten con capacidades y recursos y que, en consecuencia, tales derechos solamente pueden ser protegidos por Estados fuertes.

y aquellas democracias se encuentran en sus sociedades: en América Latina son profundamente desiguales y pobres. La democracia significa, dice el PNUD (2004: 48),

un Estado de ciudadanos y ciudadanas plenos. Una forma, sí, de elegir a las autoridades, pero además una forma de organización que garantice los derechos de todos: los derechos civiles (garantías contra la opresión), los derechos políticos (ser parte de las decisiones públicas o colectivas), y los derechos sociales (acceso al bienestar) [...] la expansión de la ciudadanía es una condición del éxito de una sociedad y de la satisfacción de sus aspiraciones. Es en torno a esto que se debe juzgar la calidad de la democracia.⁶

Segundo, es de hacerse notar una coincidencia clave en la literatura de la consolidación: la afirmación de que la democracia se consolida una vez que se legitima entre todos los actores políticos y sociales, y ninguno de ellos pretende desafiar y cuestionar esa legitimidad por medios no democráticos. La democracia se convierte, entonces, en “el único juego en la ciudad” (*the only game in town*), para usar la afamada expresión de Linz (1990: 29). En los términos de Di Palma (1988: 73):

Puesto que lo democrático es un juego abierto de resultados inciertos que no impone a los jugadores otra expectativa que el hecho de jugar, el formar y consolidar una democracia [...] se refiere a la habilidad para crear reglas de competición que atraigan a los jugadores hacia el juego, aun cuando muchos de ellos pueden no estar convencidos o incluso oponerse a él. Más concretamente, tiene que ver con la habilidad en la creación de esas reglas de modo que sean capaces de despejar o convertir en inoperante, en un futuro previsible, la tentación de jugadores esenciales [...] de boicotear el juego.

La consolidación supone, entonces, dos características generales. En primer lugar, asumir que las tareas de *constitución* del régimen han sido resueltas: la central, que la legitimidad del régimen derive de procesos electorales

⁶ En una perspectiva afín a la del PNUD, Garnier (2004: 109-110) afirma que el proceso de consolidación democrática en América Latina enfrenta un doble reto: “desde arriba”, el proceso democratizador “debe conducir a la conformación de un sistema político que, efectivamente, opere como complemento y contrapeso del sistema de poder económico”. “Desde abajo”, el reto consiste en evitar la deslegitimación del proceso de democratización: “en la medida en que la ampliación y la profundización democrática consolide la ciudadanía, y logre que los ciudadanos se perciban como sujetos de derechos, mientras que las desigualdades económicas se profundizan y grandes sectores de la población se mantienen excluidos de los frutos del crecimiento, es probable que esas mayorías sientan que los derechos democráticos que se le dan con una mano se les niegan con la otra”.

confiables y limpios; además, que el régimen mismo sea estable,⁷ y que se garanticen a plenitud los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, aun cuando pueda haber carencias en la satisfacción de algunos derechos sociales (en contraste con la posición del PNUD). Pero la consolidación supone asumir, en segundo término, que legitimidad, estabilidad y garantía de derechos suponen, a la vez, la existencia de reglas del juego claras, públicamente conocidas y aceptadas por todas las partes en tanto producto de una negociación consensuada.⁸ Esto nos remite a la *certidumbre institucional*, a que los actores políticos y sociales se comporten en un marco de reglas elaboradas y aceptadas por ellos, que los habilitan y restringen en sus acciones en tanto establecen qué está permitido y qué está prohibido y, eventualmente, penado por la ley.

A partir de las anteriores consideraciones, para contestar la pregunta que motiva este trabajo, seleccionamos cuatro dimensiones para valorar el estado actual de la democracia mexicana:

- a) El funcionamiento del marco jurídico que norma la convivencia democrática: nuestro punto de referencia es el respeto irrestricto a la legalidad o la vigencia plena del Estado de derecho (*rule of law*) en todos los niveles, lo cual implica (o debería implicar) que una transgresión a la norma no justifica otra transgresión a la misma, sino que toda transgresión debe ser penada, o la norma revisada y modificada. Desde un punto de vista

⁷ Ese es el sentido de lo que Morlino (1998: 14) entiende por consolidación: “Por consolidación me estoy refiriendo, primero que nada, a los años que siguen a la instalación de la democracia cuando todas las instituciones relevantes han sido establecidas [...] la consolidación es un proceso multifacético por el cual las estructuras y normas democráticas, y las relaciones entre el régimen y la sociedad civil, son firmemente establecidas. Este proceso implica el fortalecimiento del régimen democrático para prevenir posibles futuras crisis. En términos más precisos, si en una democracia las relaciones bien definidas entre las instituciones representativas y de gobierno y la sociedad civil son enfatizadas, la consolidación puede ser vista principalmente como la construcción de relaciones (más o menos) estables entre las instituciones de gobierno que han sido ya instauradas, las estructuras de intermediación incipientes y la sociedad civil”.

⁸ En esto consiste el “compromiso democrático”, el “consenso hacia las reglas, instituciones y códigos de conducta política”, la democracia como “el único juego en la ciudad”. Ese es el sentido de lo que Schmitter (1997: 4-6) entiende por consolidación: “La consolidación podría ser definida como el proceso de transformación de arreglos accidentales, normas prudenciales y soluciones contingentes que surgieron durante la transición, en relaciones de cooperación y competencia que sean conocidas confiablemente, practicadas regularmente y aceptadas voluntariamente por aquellas personas o colectividades, por ejemplo, políticos y ciudadanos, que participan en la gobernación democrática [...]. El corazón del dilema de la consolidación recae en el establecimiento de una serie de instituciones concretas que los políticos puedan acordar, y que los ciudadanos estén dispuestos a apoyar en un contexto específico”.

normativo, no se espera que en una democracia nadie viole el Estado de derecho, sino que cuando eso suceda, entren en funcionamiento los mecanismos correctivos previstos y se apliquen las sanciones del caso. En otras palabras, no se espera que los actores se comportarán de manera impecable y escrupulosa en cualquier circunstancia, sino que habrán de ponderar los costos de sus conductas ilegales y solamente cuando sean mayores que sus beneficios potenciales, serán evitadas.

- b) El desempeño adecuado de los canales institucionales de representación política y social por excelencia: nuestro punto de referencia son los partidos políticos y el sistema que los enmarca en términos de las condiciones que posibilitan y restringen su actuación pública.
- c) El funcionamiento de las instituciones básicas de la democracia: nuestro punto de referencia es la división de poderes y la celebración regular de elecciones a todos los niveles, con resultados aceptados por las partes involucradas que tienen algo significativo que ganar o perder.
- d) La existencia de libertades para la protesta social y de canales institucionales para la participación ciudadana, más allá de las elecciones: nuestro punto de referencia es la existencia de movimientos y organizaciones sociales y la capacidad gubernamental para procesar sus demandas.

3. Dimensiones de valoración

El Estado de derecho

En términos básicos, el Estado de derecho significa dos cosas. Por un lado, que los ciudadanos tengan igual acceso a sistemas de procuración de justicia y policíacos que operen de manera universal y predecible; por el otro, que la Constitución y las leyes se apliquen no solamente a los ciudadanos sino especialmente a los funcionarios públicos y electos (Hagopian, 2005). Si lo resumimos en un par de frases, el *rule of law* se traduce en la limitación de la arbitrariedad de las autoridades, de modo que éstas operen dentro del mismo marco de legalidad que moldea el comportamiento de los ciudadanos.⁹

⁹ Lo cual nos remite a una perspectiva que valora el respeto a la ley tanto de parte de los ciudadanos como de las autoridades y que sostiene que las eventuales violaciones a la misma, ya sea de unos o de los otros, no valen como justificación para violaciones o transgresiones, excepcionales o recurrentes, por cualquiera de las partes. En este sentido, cobra relevancia la proposición de Castaños, Caso y Morales (2008: 29, 31), para quienes el cumplimiento de la ley es, ante todo, una obligación moral, y ésta se origina en la deliberación, de acuerdo con el siguiente par de formulaciones: “en una democracia, los ciudadanos se obligan unos frente a otros

Lo anterior nos lleva a la consideración —en apariencia obvia, pero que no lo es— de que el Estado de derecho *debe* ser democrático y, en ese sentido, operar junto con otros componentes clave de un régimen semejante:

En ausencia de un vigoroso Estado de derecho, apoyado por un poder judicial independiente, la libertad, igualdad y dignidad de ciudadanos y ciudadanas están bajo permanente amenaza. Además, sólo cuando este tipo de Estado afirma y promueve las dimensiones democráticas de derechos, igualdad y *accountability*, son los gobiernos habitualmente sensibles a los intereses y demandas de la mayoría ciudadana (O'Donnell, 2005: 19).

En México, la transición a la democracia significó un paulatino apego a la ley, un cierre gradual de la brecha entre la letra y las prácticas políticas generalizadas. Mucho se ha avanzado en materia electoral, pero hay otros aspectos en los que esa brecha sigue abierta, entre otras causas porque muchos actores sociales y políticos apenas están integrando a su práctica ordinaria el respeto a la ley; es decir, apenas empiezan a asumir que la ley no es un “proyecto” a realizarse en el futuro ni una referencia a un ideal deseable, pero en última instancia inalcanzable, sino un compromiso contraído por las fuerzas políticas que debe ser respetado aquí y ahora con el fin de regular de manera eficaz sus relaciones. De ahí deriva la obligación de las autoridades a imponer el cumplimiento de la ley.

Sin embargo, el abandono de prácticas políticas que habían funcionado hasta hace poco y la renuncia a ventajas derivadas de negociaciones al margen de la ley, no son concomitantes con el respeto al voto. Lo que los más diversos actores políticos y sociales han hecho y perfeccionado durante décadas es *presionar y negociar*. Una asignatura pendiente que habrán de cubrir es el respeto a la ley; si lo hacen por gusto o por conveniencia es irrelevante en términos del resultado.

En ese tenor, en materia de respeto al Estado de derecho, un balance objetivo en términos de consolidación no derivaría *per se* en que absolutamente nadie haga trampas o viole la ley, aunque se esperaría una disminución significativa de estos comportamientos, sino que cuando se presenten esas trampas o violaciones no queden impunes, que sus perpetradores sean san-

a cumplir la ley al participar en la deliberación pública o en la elección de representantes que deliberen, porque al hacerlo suscriben tácitamente la ley que hace posible la participación”; y “el estado democrático está moralmente autorizado para hacer cumplir la ley por el flujo deliberativo que vincula los procesos de formación de opinión pública, los de acceso al poder y los del ejercicio del poder, particularmente los legislativos, flujo que no es posible sin las instituciones de la democracia”.

cionados no sólo por lo que marque la ley, sino también por la censura de la opinión pública y el descrédito de sus credenciales democráticas.

No obstante, en la cultura política mexicana se encuentra arraigada la expectativa de que la aplicación de la ley no es uniforme y que romperla o doblarla deja beneficios. Más aún, quienes poseen las habilidades y el ingenio para ello adquieren cierto prestigio. La mexicana es una cultura política que descansa en la expectativa de la impunidad y de “salirse con la suya”. Múltiples indicadores apuntan a que los ciudadanos no respetan la legalidad en sus prácticas cotidianas, lo que se complementa y refuerza con los conocidos casos de autoridades que la trasgreden sin que ocurra nada (como el presunto enriquecimiento inexplicable del exgobernador del estado de México, Arturo Montiel, o las evidencias de que el gobernador de Puebla, Mario Marín, habría violado los derechos humanos de una periodista que investigaba las redes de pederastia, que dicho gobernador presuntamente protegía).

Estos casos, severamente condenados en el tribunal de la opinión pública, aumentan el pesimismo y el cinismo frente a las expectativas de cumplimiento de la ley. Si en esos casos documentados y denunciados la acción de la justicia es nula, no se puede esperar otra cosa en los casos en los que no hay denuncia o el delito parece menor. Lo que se percibe es que la violación a la ley y la impunidad no son la excepción, sino la norma, y que la vigencia plena del Estado de derecho en México siguen siendo un horizonte y un desafío.

Algunas evidencias más ilustran este punto. En el terreno de las percepciones, las instituciones que reciben la peor opinión por parte de los ciudadanos son las relacionadas con la procuración e impartición de justicia. A nivel nacional, los jueces y magistrados tienen baja confianza: 62% de los entrevistados dice tener poca o nada en ellos, mientras que 34% dice tener mucha o algo (nivel de desconfianza que se ha mantenido estable en tres años, de acuerdo con la medición de Parametría, 2005).¹⁰ En otra medición, hecha a finales de 2006, resalta la baja confianza hacia la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); en una escala de 0 a 10, dicha institución obtiene una evaluación de 6.8, ocupando el noveno lugar de una lista de 14 instituciones evaluadas (por arriba tan sólo de la policía, los senadores, los sindicatos, los diputados y los empresarios) (Consulta Mitofsky, 2007).¹¹

¹⁰ No obstante, en la medición realizada por la misma empresa un año después, quienes manifestaron tener poca o nada de confianza en esas figuras se redujo a 55%, mientras que quienes decían tener mucha o algo subió 1%. De cualquier modo, jueces y magistrados, junto con la Presidencia, las Cámaras del Congreso y los partidos políticos, son instituciones consideradas de “baja confianza” (Parametría, 2006c).

¹¹ La *Encuesta mundial de valores* arroja un resultado muy parecido. De una lista de 17 organizaciones, los tribunales y juzgados ocupan el lugar 12 en cuanto a confianza, apenas arriba

En el Distrito Federal, la percepción no se modifica sustancialmente, aunque la valoración de la SCJN es menos severa. La conjunción de tres indicadores —corrupción, credibilidad y respeto— para evaluar la “fortaleza” de 12 instituciones coloca a la SCJN en el cuarto lugar, mientras que los juzgados se hallan en el noveno y la Procuraduría General de la República (PGR) en el penúltimo sitio (solamente la Cámara de Diputados sale peor evaluada). Quizás el dato más elocuente sea el de corrupción: 84% de los entrevistados cree que hay “muchísima/mucha” corrupción en los juzgados, 75% en la PGR, y 58% en la SCJN (Covarrubias, 2005).

Es así que la corrupción se revela como el lastre más serio de la legalidad. Transparencia Mexicana (2006)¹² registra los casos en que, al solicitar un servicio, se tuvo que pagar una “mordida”. De los 35 servicios medidos, en 11 disminuyó su incidencia, mientras que en 18 se incrementó; 16 entidades federativas disminuyeron su índice de corrupción entre la penúltima medición y ésta, pero las otras 16 lo incrementaron. En correspondencia con la mala imagen de las instancias responsables de la justicia, dos de los tres trámites considerados de mayor corrupción fueron “evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito” y “evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón/sacar su automóvil del corralón”.

Si comparamos a México internacionalmente en cuanto a corrupción, encontramos que de acuerdo con datos de Transparencia Internacional (2006), el país ocupó la posición 70 (junto con Brasil, China, Egipto, Ghana, India, Perú, Arabia Saudita y Senegal) entre 163 países, en 2006, siendo que en 2001, para hacer la comparación quinquenal, había ocupado la 51 (al lado de la República Checa) de 91. Puede verse que nuestro país no ha mejorado su posición en la valoración sobre corrupción, tanto porque no la logrado mejorar su puntuación (en 2001 tenía 3.7, en 2006 bajó a 3.3), como porque aumentó el número de países incluidos en la medición que tienen peores resultados que México.¹³

de la policía, los sindicatos, la Cámara de Diputados, los partidos políticos y la burocracia pública (Moreno, 2006b). Una tendencia similar se observa en el resto de América Latina. De acuerdo con el Latinobarómetro (2006), entre 1996 y 2006 el sistema judicial ha ocupado los niveles más bajos de confianza entre las instituciones evaluadas (en 2005 ocupó el lugar de 10 de 12, en 2006 el 8 de 10).

¹² Transparencia Mexicana (2006) mide desde 2001 la corrupción a nivel nacional en servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por los particulares, por lo que provee una serie histórica sobre el comportamiento de ese fenómeno en el país.

¹³ Un complemento importante a estos datos: de acuerdo con una encuesta realizada por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP, 2005), para evaluar el impacto de la corrupción en el desarrollo empresarial y la gobernabilidad democrática, 20% de las empresas

Además de la percepción acerca de las instituciones y la corrupción, vale la pena mirar las distintas responsabilidades en el logro del acatamiento de la ley. La percepción del Estado como actor capaz de hacerla valer es reducida; en una escala de 0 a 10, donde 0 es “el Estado no logra que se cumpla ninguna ley” y 10 “el Estado logra que se cumplan todas las leyes”, México tiene un promedio de 5.2, casi el mismo del promedio latinoamericano (5.1) (Latinobarómetro, 2005). Más específicamente, refiriéndonos a actores concretos, en una escala de 1 a 10, donde 1 significa “no cumple nada con la ley” y 10 “cumple totalmente con la ley”, la gente en promedio califica al gobierno con 4.9, una nota similar a la que usan para calificar a “otra gente”, con 5.6. No obstante, cuando se trata de evaluar el propio cumplimiento de la ley, la calificación sube a 7.2 (Parametría, 2006b).¹⁴

En términos de la aplicación de la justicia y la ley, la percepción se inclina hacia la discrecionalidad. Apenas 43% de los ciudadanos está de acuerdo con que “la justicia tarda, pero llega”, cifra inferior a la registrada para América Latina, de 48% (Latinobarómetro, 2005: 25). Pero más delicado es que 67% no esté de acuerdo con que las leyes se aplican a todos por igual,¹⁵ 50% piense que las leyes benefician a los delincuentes, 58% crea que la honestidad y justicia no prevalecen en los juzgados y 57% desconfíe del trabajo de las policías al investigar los delitos (Parametría, 2006b).

Respecto al trabajo de la policía, la impresión generalizada sigue siendo muy negativa. En el Distrito Federal, una entidad con altos índices de inseguridad, 51% de los contactos con agentes encargados del cumplimiento de la ley (sean servidores públicos trabajando en seguridad pública o en procuración de justicia) conlleva algún tipo de abuso; 45% de todos los contactos con la policía involucran algún tipo de abuso; cerca de 50% de todos los

reconoció haber realizado pagos extraoficiales para influir en el contenido de nuevas leyes, políticas y regulaciones. Esos pagos representan en promedio 6% de sus ingresos.

¹⁴ Este desfase entre lo que el ciudadano piensa de sí mismo y lo que piensa de la autoridad respecto del cumplimiento de la ley se observa todos los días con la compra de productos ilegales (“piratería”), por ejemplo. Una encuesta realizada en el área metropolitana de la ciudad de México por la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), encontró que quienes realizan más compras de productos piratas son personas con el nivel de ingreso más bajo, con edades que oscilan entre los 18 y 27 años, y estudios de bachillerato (*Reforma*, 23/06/06). Este dato es consistente con la justificación común para realizar esas compras: los precios de los productos originales son demasiado altos.

¹⁵ Una tendencia similar se registra a nivel estatal en la Encuesta “Gobierno, sociedad y política” del Gabinete de Comunicación Estratégica (GCE, 2007). De las 32 entidades federativas, la entidad con el más alto porcentaje de respuestas favorables a la aseveración: “Las leyes se aplican a todos los ciudadanos sin importar su nivel social o económico”, fue Yucatán con 42%; mientras que las respuestas afirmativas a la sentencia: “Las leyes favorecen más a los ricos y poderosos” osciló entre 48% y 63 por ciento.

contactos y abusos de la policía ocurren con policías de tránsito. La mayor parte de los abusos cometidos por todas las policías (judicial, preventiva, de tránsito y otras) son de carácter no físico, como solicitar dinero, insultar o humillar a alguien, amenazar con levantar cargos falsos, amenazar para obtener información o una confesión y amenazar con lastimar a una persona (Naval, 2006). Lo anterior muestra con crudeza, así sea a nivel local, la manera en que la autoridad pública es percibida por la ciudadanía.

Otro ángulo del tema son los desacatos, es decir, cuando una autoridad no respeta un amparo concedido por un juez ante la violación de los derechos de algún particular. El asunto fue puesto en el centro del debate público por el desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, en 2005, para que enfrentara un supuesto desacato en relación con la construcción de una calle en el predio El Encino. Sin que podamos afirmar que esté correlacionado con tan connotado caso, en 2005 y 2006 aumentó el número de desacatos de autoridades a las sentencias judiciales, luego de que había descendido en los años previos. El número de “incidentes de inejecución” (es decir, denuncias por incumplimiento de una sentencia de amparo) ha seguido la siguiente línea de comportamiento: en 2000, 552; en 2001, 616; en 2002, 129; en 2003, 137; en 2004, 284; en 2005, 309 y, hasta el 17 de marzo de 2006, 162. De seguir este ritmo, a finales de 2006 hubo 760. Curiosamente, 83% de los desacatos denunciados en 2006 corresponde a los gobiernos de Morelos (PAN) y del Distrito Federal (Partido de la Revolución Democrática, PRD) (*Reforma*, 27/III/06).

Pero el asunto que más preocupa al ciudadano es la atención de los delitos. De acuerdo con estimaciones de consultores privados en materia de seguridad, en el Distrito Federal no se denuncia 70% de ellos. De 30% que sí se denuncia, se investiga sólo la mitad, de la cual apenas 10% termina en consignación o presentación ante el ministerio público (MP) (*Reforma*, 20/IV/06). Esto significa que de 100 delitos que se comenten en el D.F., solamente 1.5 en promedio termina en consignación. La baja tasa de denuncia (30%) puede deberse a que en la capital, en 67% de los contactos medidos con personal del MP ocurre algún tipo de abuso, y en 99% de todos los abusos ocurridos y que involucran al personal del MP, ocurre en sus propias instalaciones (Naval, 2006).¹⁶

¹⁶ En una encuesta realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, 2007), que abarca el Distrito Federal y el Estado de México entre 2005 y 2007, se señala que la percepción de la respuesta institucional a la atención del delito es “muy pobre”. La satisfacción que se le otorga al MP es peor que la de la policía. En el caso del D.F., la evaluación es de 4.3 (en una escala de 0 a 10), la peor de los tres años de medición, mientras que en el Estado de México, aunque la calificación es reprobatoria en ese periodo, ha mostrado una leve mejoría.

Como acertadamente apuntan Carbonell y Ochoa Reza, los ciudadanos no confían en que las autoridades los protejan de la delincuencia ni que procuren e impartan justicia:

Por un lado, los ciudadanos sienten que los bienes más preciados (comenzando por su vida, su libertad o el patrimonio familiar) no son debidamente protegidos por las autoridades encargadas de hacerlo. Pero por otra parte también saben que en caso de que deban acudir a las instancias encargadas de la procuración y administración de justicia, la posibilidad de que sean correcta y completamente satisfechas sus pretensiones son muy bajas. Así, la justicia pendiente tiene dos caras: por un lado, el ciudadano no confía en las autoridades que lo protegen de ser la víctima de un delito, por el otro lado, lamentablemente tampoco confía en las autoridades que procuran e imparten justicia cuando uno ya se ha convertido en la víctima. (Carbonell y Ochoa Reza, 2006: 12)

En resumen, mientras que algunos derechos civiles son protegidos efectivamente por el Estado mexicano (como la libertad de expresión, de pensamiento y de religión) otros lo son de manera muy precaria (como el derecho a establecer contratos válidos, a la seguridad personal y el derecho a la justicia), lo que representa sin duda un flanco débil de nuestras instituciones democráticas. Incluso derechos básicos como el derecho a la vida (las mujeres de Ciudad Juárez, Chihuahua, y de Ecatepec, Estado de México), a la libertad personal (los niños que sufren explotación laboral o sexual, el tráfico de personas) y el ejercicio de algunas profesiones (el periodismo), son violados frecuente e impunemente.

La política institucional

Empecemos por considerar el sistema de incentivos y penalizaciones que orienta el comportamiento de los partidos políticos. El sistema actual de partidos políticos es resultado de un prolongado proceso de reformas que se inició en 1977 y que tuvo episodios importantes en 1986-1987, 1989-1990, 1993, 1994 y 1996. Las características más sobresalientes de este sistema de partidos consiste en que, de acuerdo con el artículo 41 constitucional, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen el monopolio del acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público y a la representación nacional mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Para cumplir con estas funciones, el Estado debe garantizar que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con recursos para llevar a cabo sus actividades regulares y electorales, en un esquema de financiamiento en el que los recursos públicos sean

predominantes sobre los privados. Asimismo, se establecen límites en los gastos de campaña y topes a las contribuciones privadas. Estos mandatos constitucionales obligan a los partidos políticos a sujetarse a procedimientos de control y vigilancia del origen y destino de los recursos que reciben. Las irregularidades pueden ser sancionadas por la autoridad.

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo autónomo, denominado Instituto Federal Electoral (IFE), cuyo órgano de dirección está integrado por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y a propuesta de los grupos parlamentarios.

Como garantía de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, la Constitución establece un sistema de medios de impugnación que da definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantiza la protección de los derechos de votar, ser votado y de asociación; asimismo, establece un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y garante de la constitucionalidad de actos y resoluciones del IFE y de actos y resoluciones que violen derechos político electorales. Los miembros de este Tribunal son elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta de la SCJN, y entre sus facultades se encuentran la resolución definitiva e inatacable de las impugnaciones, el cómputo final de la elección presidencial, la declaratoria de validez de la elección y la declaración de presidente electo.

Como hemos dicho antes, la transición prolongada a la democracia en México privilegió el respeto y la protección de algunos derechos políticos y civiles, sin hacerse eco de los derechos sociales. Pero esto no fue el resultado solamente de las negociaciones entre las élites políticas; es de destacarse que los movimientos sociales elevaron al mismo nivel de importancia las demandas por derechos políticos que las relativas a los derechos sociales (Cadena-Roa, 1988; Tamayo, 1999; Wada, 2004). Como resultado, tenemos que los derechos políticos de los mexicanos se encuentran a salvo, como sucede en la mayoría de las democracias de la región y en todas las democracias consolidadas.

Aunque continúa el carácter tutelar del Estado sobre el sistema de partidos,¹⁷ difícilmente podría ser de otra manera, dado que la *enorme desigualdad*

¹⁷ A este respecto habría que recordar que el PRI y sus predecesores (Partido Nacional Revolucionario, PNR, y Partido de la Revolución Mexicana, PRM) no surgieron desde la sociedad, sino desde el Estado mismo, con el propósito de asegurar la trasmisión pacífica del poder entre los miembros de la familia revolucionaria.

que impera en el país no permite que los partidos políticos sean financiados directamente por la ciudadanía; un esquema semejante beneficiaría a los partidos preferidos por los grupos económicamente dominantes, dejándolos sin incentivos para que incorporaran demandas de sectores sociales sin poder económico. Con ello, a la pobreza se agregaría la falta de influencia política. En cambio, la actual estructura de financiamiento incentiva a que los partidos busquen el voto de los sectores desfavorecidos, que son los mayoritarios.

El sistema de financiamiento a las actividades de los partidos con cargo a los contribuyentes resulta muy oneroso, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

Financiamiento público federal
para los partidos políticos por tipo de actividades 2000-2009
(En millones de pesos)

<i>Año</i>	<i>Actividades ordinarias</i>	<i>Actividades extraordinarias</i>	<i>Actividades específicas</i>	<i>Financiamiento público total</i>
2000	1 500.46	1 500.46	63.18	3 064.10
2001	2 206.57		44.12	2 250.69
2002	2 361.25		78.62	2 439.87
2003	2 308.15	2 427.16	93.82	4 829.13
2004	1 785.83		69.15	1 854.98
2005	1 986.22		27.04	2 013.26
2006	2 068.38	2 068.38	34.35	4 171.11

Fuente: Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis, adscrita al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, LX Legislatura del Congreso de la Unión; con información del IFE.

Al respecto, cabe señalar que dicho financiamiento se calculó para que el PRI no perdiera recursos en términos absolutos, de manera que el subsidio a la oposición fue el que más se elevó. Este sistema de financiamiento ha sido una pieza fundamental en la nivelación del terreno de juego, anteriormente desigual por la existencia de un partido de Estado. Si bien se ha limitado la entrada de recursos privados a la competencia electoral y se fiscalizan los ingresos y gastos de los partidos políticos, los abusos por parte de los tres partidos mayores no han desaparecido, como lo muestran los casos de los lla-

mados *Pemexgate*, los Amigos de Fox (Córdova y Murayama, 2006), y el caso René Bejarano.

Los partidos políticos actuales operan en un clima multipartidista competitivo con posibilidades de alternancia a todos los niveles y son más autónomos y representativos que sus predecesores. Ciertamente, el esquema de financiamiento los hace dependientes del erario público, pero les da un margen de autonomía frente al dinero privado, que en México se encuentra altamente concentrado no sólo en los grupos económicos con actividades legales, sino también en actividades ilegales, entre las que destaca cada vez más el narcotráfico, por su poder económico y su capacidad de ejercer la violencia. Estos partidos son también más representativos. En las elecciones de 2006 participaron ocho partidos registrados. Aunque todos conservaron su registro, los tres mayores (PAN, PRI y PRD) y sus aliados concentraron 93.45% de los votos para presidente de la República¹⁸ y el resto se lo repartieron dos partidos que se presentaron por vez primera (Nueva Alianza —Panal— y Alternativa Socialdemócrata y Campesina —PASC—).

En ese sentido, puede decirse que el sistema de partidos se ha venido depurando. En 1997 salieron definitivamente del sistema político el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM); en 2000 hicieron lo propio el PARM y el Partido de Centro Democrático; en 2003 otro tanto ocurrió con el PSN, el PAS, el Partido Liberal Mexicano y Fuerza Ciudadana. La izquierda se concentra desde 1989 en el PRD, que con frecuencia se alía con el PT y Convergencia. Algunos sectores de la izquierda partidaria se han presentado con diversas denominaciones, y escaso éxito, en las elecciones de 2000 (Democracia Social), 2003 (México Posible) y 2006 (PASC). Es notable que precisamente en las elecciones de 2006, este último partido haya conservado el registro y seis diputados de representación proporcional dada la polarización de la elección y la popularidad del candidato del PRD. Otro partido que se presentó por vez primera en las elecciones de 2006 y conservó el registro fue el Panal, vinculado a la dirigente del SNTE, Elba Esther Gordillo.

En la medida en que buena parte de la población se entera de asuntos políticos a través de los medios masivos de comunicación, las campañas es-

¹⁸ En 2006, el PRD formó la *Coalición por el Bien de Todos* con el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia, y el PRI formó la *Alianza por México* con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Los tres partidos grandes y sus aliados concentraron 95.27% de los votos en las elecciones presidenciales de 2000 —en esa ocasión el PAN formó la *Alianza por el cambio* con el PVEM, y el PRD la *Alianza por México* con el PT, Convergencia, Partido Alianza Social (PAS) y Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN). En 2000 compitieron once partidos. Además de los tres grandes y sus aliados ya mencionados, estuvieron el Partido de Centro Democrático (PCD), el Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Democracia Social (PDS), mismos que perdieron su registro por no alcanzar el mínimo de votos requerido por la ley.

tán orientadas a medios sumamente costosos que, por sus características, limitan la exposición y el debate razonado de las ideas. A pesar de que el financiamiento a las campañas es elevado, existen incentivos para obtener recursos adicionales (no declarados) para no rebasar el tope de las campañas, y destinarlo al uso intensivo de medios electrónicos de comunicación. Así, estamos ante una paradoja de nuestra democracia: los medios de comunicación, que contribuyeron poco y tarde a la transición a la democracia, han sido los grandes beneficiarios de la consolidación. Hasta la elección de 2006, elevados porcentajes del subsidio estatal a los partidos terminó en manos de los monopolios de la televisión.

Por otro lado, el generoso financiamiento público y el ambiente electoral competitivo han incentivado comportamientos institucionales. Los partidos políticos han tomado distancia de identidades y referencias ideológicas excluyentes, como “familia revolucionaria” y “lucha de clases” y, siguiendo una tendencia internacional, se han convertido en partidos atrapa-todo o *catch all parties* (Kirchheimer, 1980) o profesionales electorales (Panebianco, 1990). En la medida en que sus recursos y presencia en los órganos gubernativos y legislativos dependen de los votos que obtienen, se han movido al centro, toda vez que sus votos duros son insuficientes para ganar las elecciones, y compiten entre sí por el voto de ciudadanos que no se identifican con ningún partido. En este sentido, han tenido que poner en el centro de sus campañas preocupaciones sensibles para el electorado: empleo, seguridad, eficacia.

Sin embargo, las campañas electorales han tendido a polarizar las elecciones presidenciales, convirtiéndolas en elecciones plebiscitarias. La elección de 1988 se polarizó en el eje tecnocracia-nacionalismo revolucionario (a raíz de las crisis económicas de 1982 y 1987, en las que se planteó el retorno al proyecto estatista seguido históricamente por el PRI);¹⁹ la de 1994 en el eje paz-violencia (como resultado del surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN, y la movilización del llamado voto del miedo); la de 2000 en el eje continuidad-cambio (cuestionando la permanencia del PRI en el poder y movilizándolo el llamado voto útil); y la de 2006, en el eje izquierda-derecha (cuestionando el retorno a soluciones “populistas” y movilizándolo el voto por la responsabilidad y estabilidad económicas). Para las fuerzas a la izquierda del espectro electoral, lo que está en juego es el “proyecto nacional”, y para las que están a la derecha, el retorno a políticas deficitarias, de endeudamiento público, inflación, devaluación y crisis de fin de sexenio. Más que oportunidades en las que se pueden poner a prueba políticas públicas alternativas para la solución de problemas puntuales, estas fuer-

¹⁹ Esta discusión se introdujo formalmente con el libro de Cordera y Tello (1981).

zas han actuado como si en cada elección presidencial se jugaran el todo por el todo en la última y definitiva partida del juego electoral; como si quien ganara la elección presidencial lo ganara todo de una vez y para siempre, a pesar de las múltiples evidencias del acotamiento del poder presidencial y que la alternancia es posible.

Los procesos electorales han sido transparentes, lo que da lugar a resultados creíbles y aceptables, aun cuando haya disputas y denuncias de por medio y que grupos recalcitrantes se nieguen a aceptar los resultados avalados por las autoridades jurisdiccionales en el marco legal vigente en que aceptaron participar. Los funcionarios electos asumen los cargos con un aura de legitimidad de origen significativo. Sin embargo, algunas elecciones se han desarrollado en condiciones que se pensaban superadas. Tales fueron los casos de las elecciones para gobernador en Veracruz y Oaxaca, en 2005, y las elecciones presidenciales de 2006. Empero, estos conflictos se solucionaron con la intervención del TEPJF que resolvió en definitiva las controversias. Esto ha despertado preocupaciones por la “judicialización” de la política, entendiendo por ello que sean los jueces quienes resuelvan asuntos que escapan a los actores políticos.

La judicialización de la política tiene aspectos positivos y negativos. En el lado positivo, los conflictos no se quedan trabados, no escalan ni se resuelven por la fuerza, la presión, la negociación o el chantaje. En el lado negativo, los jueces difícilmente pueden dejar de actuar políticamente, sobre todo cuando la ley contiene márgenes amplios de interpretación. Un caso notable es el ya mencionado desafuero del Jefe de Gobierno del D.F., quien era el precandidato presidencial que encabezaba las encuestas *antes* de que los partidos designaran a sus candidatos.²⁰ Habida cuenta del número de desacatos que no son perseguidos, las interpretaciones jurídicas y políticas del caso fluctuaron entre un castigo merecido a la violación de un amparo judicial (última protección del individuo frente al abuso de la autoridad) y una manera ilegítima de deshacerse del candidato opositor que parecía ser el favorito para ganar la elección presidencial. Al final prevaleció la solución política porque la jurídica habría tenido consecuencias enormes sobre los procesos electorales, en que se avecinaba —sin duda, el evento habría sido interpretado, no sólo por la izquierda, como el cierre de la vía institucional para disputar el poder político— un retroceso de enormes proporciones.

²⁰ Cuando esto ocurrió y se inició la campaña, el candidato del PRD empezó a perder terreno consistentemente en las preferencias electorales, de acuerdo con las encuestas.

Por otra parte, las corporaciones creadas al amparo del viejo régimen, en algunos casos no han sido tocadas y en otros han sido solamente recicladas a favor del partido en el gobierno. El caso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) es notable a este respecto. Pero otro sector del mundo sindical corporativo ha confrontado al gobierno del PAN. Hubo algunas amenazas de huelga del sindicato de Petróleos Mexicanos (Pemex) a raíz del *Pemexgate*, una reacción defensiva del sindicato del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ante la reforma pluripartidista a la ley que lo regula y en relación con el esquema de pensiones, y un realineamiento del sindicalismo independiente como reacción contra los intentos gubernamentales de desconocer al líder del sindicato minero, Napoleón Gómez Urrutia (marzo de 2006). De su lado, el gobierno de la capital del país, de extracción perredista, pese a sus credenciales democráticas, mantiene relaciones corporativas con organizaciones que le dan apoyo a cambio de trato preferencial y privilegios. Destacan algunas organizaciones de pobladores, vecinos, solicitantes de vivienda y taxistas.

No obstante, conviene destacar que la democratización en su dimensión electoral ha tenido consecuencias políticas considerables. Anteriormente, las organizaciones corporativas constituían la base social de apoyo de un régimen que presumía tener origen revolucionario, que no respetaba los derechos políticos de la población, pero que *a cambio* amparaba algunos derechos sociales de los trabajadores adscritos a las organizaciones oficiales. El gambito era claro: derechos y prestaciones, que no podían extenderse al conjunto de los trabajadores, a cambio de apoyo y lealtad al régimen autoritario. Actualmente, la legitimidad del Estado descansa en la soberanía popular expresada en procesos electorales competitivos con posibilidades de alternancia a todos los niveles, por lo que el apoyo que los sindicatos daban al régimen mediante pronunciamientos, amagos y movilizaciones resulta ya innecesario.

En consecuencia, los beneficios selectivos que continúan recibiendo trabajadores y líderes resultan injustificados porque no dan nada a cambio: la mayoría de esos sindicatos no puede garantizar el voto de sus miembros a favor de un partido en particular. Con ello, los sindicatos han perdido la ficha de negociación que ofrecían al mejor postor. Hay excepciones, como el SNTE y el sindicato de Pemex, que se han adaptado a los gobiernos panistas con un pragmatismo digno de mejores causas. Pero los beneficios selectivos que recibían las corporaciones sindicales (particularmente los trabajadores al servicio del Estado, pero no sólo ellos) se han convertido en costosas obligaciones a cambio de nada.

Desde esta perspectiva, más que estar en presencia de un Estado que por motivos ideológicos se volvió renuente a cumplir obligaciones contraídas en

el pasado (el “neoliberalismo” tecnócrata o la llegada de la “extrema derecha” al gobierno), estaríamos asistiendo a un proceso de *renegociación* de sus relaciones corporativas. Los mismos mecanismos políticos que explican el reconocimiento de derechos y obligaciones permiten comprender también los motivos por los que alguna de las partes decide desconocerlos: cuando cambian los recursos y las necesidades de las partes, es decir, cuando cambian sus relaciones de interdependencia, lo pactado puede ser desconocido y pueden abrirse nuevos procesos de lucha y negociación (Cadena-Roa, 2008; Tilly, 1998). En la medida en que el régimen no necesita lo que antes le daban los sindicatos, no tiene por qué seguir pagando por ello, mucho menos cuando las necesidades de gasto e inversión se multiplican, lo mismo que los actores que participan en la asignación de recursos (los partidos políticos en el Congreso, entre otros), y las fuentes de ingresos no crecen. En esos términos podemos interpretar el acuerdo interpartidario para modificar la ley del IMSS,²¹ por ejemplo. En suma, los costos políticos derivados del distanciamiento entre sindicatos y partidos, así como entre sindicatos y Estado, cambiaron significativamente con la instalación de la democracia electoral en México.

Conviene hacer notar que, pese a los avances considerables en el respeto a los derechos políticos, hay sectores que no se sienten representados por el sistema de partidos, que no reconocen cambios significativos en el régimen político. Sobre esa premisa se emitió la “Sexta declaración de la Selva Lacandona” y se construyó “La otra campaña”, encabezada por el EZLN. Con una interpretación semejante, pero renunciando a los medios de lucha pacífica y legal, se encuentra la guerrilla que aún existe en nuestro país.²²

Si para la izquierda partidaria representada por el PRD es lo mismo el PAN que el PRI (incluso su candidato presidencial se refirió al “PRIAN” durante la campaña de 2006), para la izquierda no electoral (léase EZLN, entre otras agrupaciones), el “PRIAN” es lo mismo que el PRD. Para la izquierda no democrática, esos partidos se pueden alternar en el poder sin que ello signifique un “cambio real” (cualquier cosa que eso signifique). Esta izquierda no electoral no ha logrado reconocer que la pluralidad social, política e ideológica es una característica irreductible del país. Viéndose a sí misma como una mayoría tan obvia que puede prescindir del requisito de validarse mediante el vo-

²¹ Dejando de lado por el momento que el esquema de pensiones no era financiable en sus términos y que la prestación de los servicios del IMSS corría peligro.

²² De acuerdo con el Centro de Documentación de los Movimientos Armados (Cedema) www.cedema.org, a la fecha existen cuando menos 43 grupos armados en México. Es evidente que no todos ellos tienen la misma presencia territorial y mediática, pero el dato revela que aún hay grupos que no creen en la vía institucional para procesar los conflictos, y contrastar diagnósticos y propuestas de solución a los problemas del país.

to, considera que el monopolio de los partidos para formar gobiernos y cuerpos representativos es ilegítima porque esos partidos no representan a los ciudadanos, sino solamente a ellos mismos, al grado de que la democracia representativa mexicana se ha convertido en una democracia “suplantativa”. Tales son los temas de “La otra campaña”. Quizás uno de los motivos por los que “La otra campaña” no prosperó sea que su diagnóstico de la democracia mexicana discrepa del que hace la mayoría de la ciudadanía, que sí reconoce cambios significativos sin dejar de reparar en las asignaturas pendientes que, para su solución, requieren no de una revolución violenta, ni siquiera de un proyecto “nacional” nuevo o restaurador, sino de mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y de mejores políticas públicas.

Aunque la legislación electoral tiene todavía un margen de mejora, puede decirse que el sistema de partidos se ha estabilizado y consolidado. Tenemos un sistema de partidos depurado y estable. Igualmente, como resultado de elecciones competitivas, se ha observado una descentralización del poder, antes concentrado en el Ejecutivo, hacia el Legislativo y Judicial y algunos organismos autónomos (como el IFE y el Banco de México, entre otros). Hay una operación más libre del sistema de contrapesos y balanzas previsto en la Constitución: la Cámara de Diputados no aprobó reformas constitucionales y reformas de ley que muy probablemente habrían provocado protestas, como el cobro del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en alimentos y medicinas y la entrada de capital privado en el sector energético, por ejemplo. Asimismo, la SCJN resolvió conflictos entre el Legislativo y el Ejecutivo.²³

Por otra parte, las instituciones con poder político y capacidad de ejercer recursos se han multiplicado y diversificado. A finales del sexenio de Fox, el PRI gobernaba 17 estados (55% de los ciudadanos), 18 capitales estatales y sumaba 104 diputados federales y 33 senadores. El PAN gobernaba 9 estados (23% de los ciudadanos), 11 capitales estatales y contaba con 206 diputados federales y 52 senadores. Por su parte, el PRD gobernaba cinco estados, más el D.F. (21% de los ciudadanos), dos capitales estatales y sumaba el mayor número de diputados (126) y senadores (29) de su historia (Consulta Mitofsky, 2006). Todo ello se ha traducido en una desconcentración del poder político

²³ En términos de controversias constitucionales, la cifra ha aumentado significativamente entre 1993 (4 presentadas) y 2005 (82 presentadas, con un impresionante pico de 362 en 2001, cifra explicable por la inconformidad generada por la reforma indígena). Lo importante a destacar aquí es que del total de controversias en el periodo señalado, 2.57% corresponde al nivel federal (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) (Inclán, 2009). Así, entre 2001 y 2005, la SCJN había conocido 10 controversias constitucionales entre el Ejecutivo y el Congreso; también se había pronunciado en controversias entre el Ejecutivo y la Auditoría Superior de la Federación, y entre la Cámara de Diputados y la Asamblea Legislativa del D.F. (*Reforma*, 27/04/05).

y en una diversificación y multiplicación de los puntos de acceso a la toma de decisiones, lo cual tiene importantes consecuencias sobre el sector de la política no institucional, como veremos en el apartado correspondiente, sin que esos fenómenos hayan llevado a la neutralización, el empanamiento o *impasse* de las diversas instituciones, niveles de gobierno y legislaturas.

No obstante, en lo que se refiere a representación efectiva de los intereses ciudadanos, la percepción de éstos sobre la labor partidista es negativa: los diputados y senadores, así como los partidos políticos, se encuentran entre los que menos confianza inspiran en los ciudadanos, junto con la policía y los sindicatos (Consulta Mitofsky, 2008b).²⁴ El monopolio de los partidos políticos en la formación de las instituciones políticas ha sido cuestionado. Se demanda que los ciudadanos puedan tener acceso a la formación de las instituciones de maneras más flexibles y permanentes sin necesidad de pasar por los filtros de las burocracias partidarias. Asimismo, la existencia de grupos organizados que denuncian la inutilidad de la vía institucional (EZLN y guerrillas), muestra que hay pendientes considerables para mejorar la calidad de la democracia mexicana.

Las instituciones básicas de la democracia

A partir de 1997, con la formación del primer gobierno dividido, el Congreso mexicano ha comenzado a actuar como un verdadero poder autónomo e independiente, real contrapeso de las decisiones y actos del Poder Ejecutivo. Esta situación se ha mantenido y, en consecuencia, se ha ampliado y consolidado la autonomía e independencia del Congreso.²⁵

No obstante, desde el “primer gobierno de la alternancia” (a partir de 2000) se escucharon voces preocupadas por una serie de desencuentros y falta de acuerdos entre el Legislativo y el Ejecutivo, particularmente en torno a las llamadas “reformas estructurales” en materia laboral, energética, fiscal y de

²⁴ Otros medios de representación política y social son, justamente, los sindicatos. Aunque no es posible profundizar en ellos aquí, no puede dejar de registrarse que han perdido poder de negociación, entre otras razones por la caída de tasas de sindicalización de diferentes sectores. De acuerdo con el estudio *El declinar del poder de los sindicatos en México*, “a nivel nacional la proporción de trabajadores asalariados afiliados a alguna organización gremial cayó del 30 al 20 por ciento en el mismo periodo [1984 -2000], y en los estados de la frontera norte de 26 a 17 por ciento” (*Reforma*, 01/05/04).

²⁵ En 1997, el partido del Presidente (PRI) alcanzó 47.8% de los diputados; en 2000, el partido del Presidente (PAN) consiguió 41%. Este porcentaje disminuyó en los comicios de medio término de 2003 (29.8%). En las elecciones de 2006, el PAN —que retendría la Presidencia— contaría con 41.2% (cifras tomadas de Emmerich, 2007; y Solano Ramírez, 2006).

pensiones. Esta percepción se ha mantenido desde entonces,²⁶ opacando el avance registrado en materia de separación de poderes en un sistema político en el que no funcionaban contrapesos y balanzas.

Pero, ¿qué hay de cierto en la idea de “parálisis”? Para Casar (2006) esa impresión carece de sustento: “si de números se trata no puede hablarse de parálisis”, dice la autora, pero si se trata de entenderla como la “ausencia de reformas” consideradas importantes para el avance del país, puede decirse que “fueron dejadas en el limbo muchas de las reformas más importantes y necesarias para el país”. En todo caso puede hablarse de claroscuros: “hubo oposición pero también colaboración, pleitos pero también acuerdos, opacidad pero también avances en transparencia, retrocesos pero también avances [...] las leyes que se han aprobado no son todas las que se necesitan pero tampoco son menores”.

En esa misma tesitura, Peschard (2006: 61) señala: “No hubo parálisis en la relación entre los dos poderes, pero la dificultad para construir acuerdos dentro del Congreso generó una percepción generalizada en la opinión pública y la opinión publicada de que privó la confrontación y faltó colaboración entre los dos poderes”. Weldon (2006), por su parte, dice que sería de esperarse que una Cámara más plural fuera menos productiva, en comparación con una dominada por un solo partido. No obstante, arguye, “la pluralidad política no afectó de manera adversa la productividad”; más aún, en contra de lo que se pensaría por la falta de una mayoría favorable para el Presidente, a éste “no le ha ido tan mal sin una mayoría; no existe evidencia clara de parálisis”. Veamos ahora algunos datos:

1) En la primera experiencia de gobierno dividido (1997-2000), la 57 Legislatura aprobó 195 iniciativas de 673 presentadas; en la segunda (2000-

²⁶ Percepción que se refrenda con la mala imagen que tienen las Cámaras de Diputados y Senadores entre la opinión pública. A nivel nacional, 38% confiaba en ambas cámaras contra 56% que desconfiaba de ellas, una cifra apenas mejor que la imagen de los partidos políticos (33% confía en ellos; 63% no) (Parametría, 2006c). De acuerdo con otra encuesta, a finales de 2006 la confianza en los diputados y los senadores se hallaba en los niveles más bajos (de una escala de 0 a 10, los primeros tenían 5.8 y los segundos 6.2); de hecho, los diputados estaban en el último lugar de 14 instituciones evaluadas, mientras que los senadores estaban apenas por encima de los policías y los sindicatos (ambos con 6.1), compartiendo el lugar con los empresarios (Consulta Mitoksky, 2007). Esta mala imagen concuerda con la medición hecha para América Latina. Hacia 2005, 28% de la gente tenía algo de o mucha confianza en el Congreso, una cifra apenas superior a la encontrada para los sindicatos (26%) y los partidos políticos (19%) (Latinobarómetro, 2005: 44); en 2006 apenas 27% confiaba en el Congreso mientras que sólo 4 de cada 10 latinoamericanos consideraba como bueno su desempeño (para el caso de México, 37% lo consideraba “bien” y “muy bien”) (Latinobarómetro, 2006: 78-79).

2003), la 58 Legislatura aprobó 281 de 1 206; y en la tercera (2003-2006), la 59 Legislatura aprobó 478 de 2 800. Los datos permiten inferencias diferentes si se les compara con las legislaturas en las que el PRI tenía mayoría. En números absolutos, en las legislaturas con clara mayoría del PRI, se aprobaron menos iniciativas: 158 de 260 presentadas en la 55 (1991-1994) y 108 de 250 en la 56 (1994-1997). Pero, en términos relativos, si ponderamos el número de iniciativas aprobadas en relación con las presentadas, se verá que la tasa de aprobación ha disminuido en las tres últimas legislaturas, como efecto del incremento exponencial del número de iniciativas presentadas: en la 55 es de 60.7%, en la 56 de 43.2%, en la 57 de 28.9%, en la 58 de 23.3% y en la 59 de 17% (Casar, 2008).

- 2) En pasados gobiernos unificados, el Ejecutivo presentaba números altos de aprobación de sus iniciativas: en la 55 Legislatura le fueron aprobadas 98.5%, y 98.9% en la 56 Legislatura. En la primera experiencia de gobierno dividido la cifra decreció pero siguió siendo alta: los diputados aprobaron 90% de las iniciativas del Ejecutivo; para la segunda, el porcentaje fue de 89.9%, y para la tercera de 72.4%²⁷ (Weldon, 2006).²⁸
- 3) Aunque los diputados y senadores han presentado *el mayor número* de iniciativas en relación con los otros poderes facultados para ello (el Ejecutivo y los Congresos estatales), el Ejecutivo ha tenido *el mayor porcentaje* de aprobación de sus iniciativas. En la 59 Legislatura, los diputados y senadores tuvieron la tasa de contribución²⁹ más alta (en el último periodo, 93.55% en ambas Cámaras, esto es, han presentado y aprobado 9 de 10 iniciativas), pero el Ejecutivo es el que tiene la tasa de éxito³⁰ global más elevada (en la Cámara Baja ha llegado a ser de 62.5% en el

²⁷ La cifra refleja lo ocurrido hasta el 10 de marzo de 2006.

²⁸ Conviene señalar que existe un problema de medición en lo correspondiente a las cifras de aprobación de iniciativas presidenciales. Veamos un par de ejemplos. Para Peschard (2006), en la 58 Legislatura, al Ejecutivo le fueron aprobadas 82.5% de sus iniciativas, y en la 59 fueron 53.6% (lo cual contrasta con los números de Weldon, de 89.9% y 72.4%, respectivamente, incluso considerando que este último dato no consideraba los últimos meses de la 59 Legislatura). De acuerdo con una investigación doctoral en curso, para la 58 Legislatura al Ejecutivo le habían sido aprobadas 72.13% de sus iniciativas, pero para la 59 esa cifra habría decrecido a ¡27.77%! (León Colín, 2010). De ser cierta esta última cifra, el diagnóstico sobre la parálisis en la relación entre poderes tendría que ser revalorado.

²⁹ La *tasa de contribución* se mide como el porcentaje de iniciativas presentadas (por diputados, senadores, Ejecutivo o Congresos estatales) y aprobadas, en relación con el total de iniciativas aprobadas por la Cámara respectiva (Nacif Hernández *et al.*, 2006).

³⁰ La *tasa de éxito* se mide como el porcentaje de iniciativas presentadas (por diputados, senadores, Ejecutivo o Congresos estatales) y aprobadas, en relación con el total de iniciativas presentadas en la Cámara respectiva (Nacif Hernández *et al.*, 2006).

segundo periodo de sesiones, esto es, 6 de 10 le han sido aprobadas; en la Alta, de 80%, esto es, 8 de 10 iniciativas le han sido aprobadas) (Nacif Hernández *et al.*, 2006).

- 4) En la 58 Legislatura, 75% de las votaciones en el pleno incorporó a todos los grupos parlamentarios; en la 59 Legislatura, ese número decreció un poco, quedando en 71% de las votaciones; el PRD fue el partido que, comparativamente, se excluyó el mayor número de ocasiones de las coaliciones parlamentarias. Ello refleja que los partidos fueron capaces de consensuar, y que lo han hecho en prácticamente las tres cuartas partes de las ocasiones en las dos legislaturas mencionadas (Casar, 2006).

En suma, el sexenio de Fox arroja como resultado una actividad sin precedentes del Congreso de la Unión y una innegable capacidad del Ejecutivo para sacar adelante sus iniciativas. Este dato contradice la supuesta “parálisis” en la relación entre los poderes mencionados, sobre todo si se ponderan las leyes trascendentes aprobadas durante este lapso, entre las que destacan: en la 58 Legislatura, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, la Ley contra la Discriminación, la Ley del Servicio Civil de Carrera y la Ley de Desarrollo Social; en la 59 Legislatura, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, la Ley de Radio y Televisión, y la Ley de Competencia. Sólo queda como ejemplo de la “parálisis” el *impasse* respecto de las reformas estructurales que, sin embargo, no parece obedecer a problemas institucionales de la relación entre poderes, sino a lo controversial y divisivo de esos temas, a la manera en que el Ejecutivo condujo las negociaciones y a un *timing* inadecuado.

Se trata, al menos en parte, de fallas de cabildeo del Ejecutivo (que se dejaron ver desde presentación y aprobación de la Ley indígena en 2001). Pero no observamos parálisis, ni mucho menos disfuncionalidad de la división de poderes. Al contrario, vemos que opera ahora un sistema de contrapesos entre los poderes y que se está dando un proceso de aprendizaje sobre la manera de conciliar competencia con cooperación, de negociar para acomodarse recíprocamente, que es característico de una democracia en la que nadie gana todo y pierde todo, en la que ningún actor político puede ser excluido.³¹

³¹ La publicación de la *Ley para la reforma del Estado* (DOF, 13/04/07), con vigencia de un año, creó un mecanismo de análisis, negociación y construcción de acuerdos en el Congreso que, pese a la virtual ruptura entre el PAN y el PRD por la negativa de este último de aceptar su derrota en las elecciones presidenciales, permitió que se aprobaran algunas iniciativas que fortalecieron al Congreso en el proceso de renovación institucional. Teniendo al PRI como bisagra entre el PAN y el PRD, se aprobaron reformas importantes en materia fiscal (DOF, 1/10/07), de pensiones (DOF, 31/03/07), electoral (DOF, 14/01/08) y de justicia penal y seguridad pública

En lo relativo al otro punto de este rubro, la celebración regular de las elecciones y la aceptación de los resultados por parte de todos los involucrados, los signos habían sido alentadores, aunque lo ocurrido en el proceso electoral de 2006 ensombreció el panorama notablemente. Desde hace varios años, particularmente desde la alternancia en el poder presidencial en 2000, los partidos han comprendido que la fórmula *certidumbre institucional* (confiabilidad en los órganos encargados de organizar los procesos electorales) más *incertidumbre de los resultados* (confiabilidad en el veredicto de las urnas), permite a los actores aceptar sus derrotas y los triunfos de sus opositores, en la perspectiva de que los opositores de hoy podrán ser los gobernantes de mañana. Esta es la “hipótesis del acatamiento” (Przeworski, 1995).³²

Sin embargo, en procesos electorales recientes se ha mantenido la vieja estrategia de impugnar al árbitro de la contienda³³ y sembrar sospechas de parcialidad de las autoridades, lo cual pone en duda el “acatamiento” de las

(DOF, 18/6/08). Se presentó también una reforma en materia energética, asunto muy sensible que desde el gobierno de Ernesto Zedillo se ha tratado de reformar sin éxito.

³² De acuerdo con este autor, en la perspectiva *ex ante*, la certidumbre se limita a las reglas del juego político formal, definidas a través del *pacto democrático*, donde no hay espacio para la incertidumbre; en la perspectiva *ex post*, la incertidumbre campea en los resultados, con la certidumbre de que nadie alterará los resultados a conveniencia. Esta es la *hipótesis del acatamiento*: “Algunas instituciones ofrecen a las fuerzas políticas significativas, bajo determinadas condiciones, la perspectiva de que en algún momento posterior tendrán oportunidad de promover sus intereses, perspectiva que es suficiente para inducirlos a acatar los resultados desfavorables en el futuro inmediato. Las fuerzas políticas aceptan las derrotas presentes porque están convencidas de que el marco institucional que organiza la competencia democrática les permitirá avanzar en la consecución de sus intereses en el futuro” (Przeworski, 1995: 30). El mismo Przeworski, en vísperas de la elección presidencial mexicana de 2006, declaró: “Si ustedes pasan por esta elección van a tener democracia para siempre, irreversible. Si aprenden a perder nada la habrá atacado [...] Es clave, crucial, que acepten la derrota. Aun si sospechan que había fraude deben aceptar el resultado por el bien de la democracia, del futuro del país” (véase Gutiérrez Vega, 2006).

³³ Ello puede deberse a una “falla de origen” en la integración del Consejo General del IFE, en 2003, que resultó de un acuerdo entre PRI y PAN, dejando de lado al PRD. En esa ocasión, el espíritu que debió inspirar la integración del Consejo General, que debían ser ciudadanos imparciales frente a los partidos, se tergiversó en “cuotas” para los partidos ante dicha instancia directiva. Como el PRD se quedó “sin cuota”, no se sintió representado en el órgano electoral pero sí con derecho a cuestionar su legitimidad y actos. En el momento en que se integró dicho órgano, Elba Esther Gordillo era la líder de la fracción parlamentaria del PRI y, según trascendió, fue clave en la designación del Consejero Presidente, Luis Carlos Ugalde. El posterior conflicto y ruptura entre Gordillo y el entonces presidente del PRI, Roberto Madrazo, candidato a la presidencia de la República, habría cortado el vínculo entre el Consejero Presidente y la jerarquía de este partido, debilitando al IFE. Tanto el PRI como el PRD se sentían ajenos al Consejo General del IFE y a su consejero presidente.

fuerzas políticas, máxime si esos reclamos y sospechas generan desconfianza en las instituciones. Eso pasó en 2006, durante y después de la elección presidencial, lo que amerita una breve referencia al caso.

Durante la campaña, los candidatos presidenciales y sus equipos de campaña de las coaliciones *Por el Bien de Todos* (PRD-PT-Convergencia), y *Alianza por México* (PRI-PVEM) fueron pródigos en denuncias que apuntaban a generar desconfianza. Sus alegatos los orientaron en dos direcciones: el activismo del presidente Fox para capitalizar el voto a favor del candidato del PAN, Felipe Calderón, y la lentitud del árbitro de la contienda —el IFE— para detener dicho activismo, lo que le valió a ambos —Presidente y árbitro— severas descalificaciones.

La denuncia contra la parcialidad del presidente Fox a favor del candidato de su partido y en contra del candidato de la coalición *Por el Bien de Todos*³⁴ llegó a resucitar el discurso del fraude electoral orquestado por el Estado, lo cual tendría ecos después de la jornada electoral. En cuanto a lo primero, Leonel Cota, presidente nacional del PRD, escribió una carta al Secretario de Gobernación en la que se leía: “No hay la menor duda de que la atmósfera del proceso electoral está enrarecida, tensa y polarizada; las condiciones de equidad están rotas y sospechamos se prepara una elección fraudulenta” (*Reforma*, 26/05/06). En esa tónica, el candidato Andrés Manuel López Obrador confirmó esa impresión: “Hay una cosa que hacer, sobre todo aquí en Oaxaca donde hay mucho fraude, donde se trafica con la pobreza de la gente y donde ya en la víspera de las elecciones empieza la repartidera de despensas, de material de construcción y hasta de dinero en efectivo” (*Reforma*, 12/05/06).

El candidato del PRI, Roberto Madrazo, coincidió en denunciar: “El proceso electoral no es ordinario, sino que tiene una fuerte presión del gobierno federal, que está preparando una elección de Estado, y esto nos obliga a cambiar de estrategia [...] de nueva cuenta hay que hacerle un llamado al Presidente para que no sea el jefe de campaña de Felipe Calderón, sino que se convierta en el Presidente de todos los mexicanos” (*Excélsior*, 20/05/06). López Obrador, en una carta dirigida al presidente Fox, escribió: “Se habla al respecto de ‘elección de Estado’, término perfectamente demostrable [...]. Si la intención es, en efecto, la de usar todos los recursos ilegales asociados al

³⁴ De acuerdo con un registro del periódico *Reforma*, el presidente Fox incrementó el número de giras por las entidades federativas del país: en el primer cuatrimestre de 2006 aumentó en 62% sus periplos en comparación con 2005, siendo Veracruz y el Estado de México los que registraron más visitas (esas dos entidades y el Distrito Federal son las que tienen mayor número de electores). Lo anterior, aunado a su reiterado discurso pro continuidad y anti populismo, le valieron reclamos de la oposición (*Reforma*, 22/05/06).

poder para retenerlo, la elección sí lleva las trazas de ser de Estado, pero esto es nada más una parte del panorama” (*Reforma*, 23/05/06).³⁵

Fue tan insistente la denuncia de la intervención gubernamental a favor del PAN, que este partido y el mismo presidente Fox respondieron. Germán Martínez, legislador y cercano colaborador del candidato de Acción Nacional, dejó ver su temor de que la oposición desconociera los resultados de los comicios presidenciales: “Nos preocupa que no se vayan a respetar los resultados en un país que está consolidando su democracia, y que quienes están siendo derrotados en las encuestas formulen acusaciones anticipadas de fraude” (*La Crónica de Hoy*, 20/05/06). Por su parte, el presidente Fox declaró, en consonancia con esa preocupación: “La patria exige que todos los participantes reconozcan los resultados electorales y no pretendan descalificarlos, ya que en una democracia el respeto a los árbitros es indispensable para garantizar la certeza en el proceso electoral y fortalecer el Estado de derecho [...]. La Presidencia de México aceptará la voluntad que la mayoría de los mexicanos expresen en las urnas el 2 de julio. La Presidencia de México apoyará las decisiones del Instituto Federal Electoral y demás instancias electorales” (*La Crónica de Hoy*, 20/05/06).³⁶

El otro aspecto señalado antes se relaciona con la supuesta lentitud del IFE, no sólo para detener el activismo del presidente Fox en demérito de la equidad electoral, sino para parar la campaña negativa del PAN que presentaba a López Obrador como “un peligro para México”. Respecto de este pun-

³⁵ Varios destacados comentaristas de la política nacional se refirieron a este asunto. Miguel Ángel Granados Chapa (2006): “El intenso, abrumador activismo de Fox, su propósito de incidir decisivamente en quién ha de sucederlo, ha llevado a denunciar a la presente como ‘una elección de Estado’. No es para tanto. La elección presidencial no puede ser ya manipulada en la forma y con los alcances que lo hacía el régimen autoritario priista [...] A mi juicio, no estamos en riesgo ni en presencia de una elección de Estado, pero sí de la influencia facciosa del Presidente y su gobierno no tanto para impulsar el triunfo de Calderón [...] sino para impedir el acceso de López Obrador a la Presidencia”. Enrique Krauze: “El PRI y el PRD han venido celebrando reuniones con un solo punto en la agenda: unirse para hacer frente a una ‘elección de Estado’. El término es excesivo e impreciso. Para serlo, el gobierno tendría que controlar el aparato electoral, y éste por fortuna ha ganado una autonomía real. Aun así, quedan dos posibles irregularidades: la utilización de programas públicos para coaccionar el voto de los más necesitados (principalmente en el terreno de la asistencia social); y el uso de los medios de comunicación para transmitir mensajes contra sus opositores”, Krauze (2006).

³⁶ Recuérdese que el mismo Fox, en la elección presidencial de 2000, con la expectativa de la alternancia en el poder presidencial, puso en duda el respeto a los resultados electorales y se mantuvo en esa posición hasta el día de la jornada electoral, aderezada con su persistente inconformidad sobre la actuación de los organismos electorales. A final de cuentas, Fox ganó y se disculpó por sus declaraciones ofensivas, y el entonces presidente Zedillo reconoció su triunfo esa misma noche, al término de las votaciones.

to, Roberto Madrazo declaró: “No vemos un IFE fuerte, yo no le pido declaraciones mediáticas, sino acuerdos puntuales para que el gobierno pueda reconstruir la inequidad que afectó el proceso, pero lo vemos muy tibio y es el único que puede obligar al presidente Fox a restituir la equidad; tiene que ser más fuerte en su decisión” (*La Crónica de Hoy*, 25/05/06).

Respecto a los *spots*, Leonel Cota acusó al consejero presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, de formar parte de la campaña institucional “de mentiras” montada por el PAN en los medios de comunicación contra su coalición: “Me parece que el IFE ha entrado en una dinámica de dejar hacer, de dejar pasar, de ayudar el PRI-AN, a que estas mentiras se hagan verdad” (*Reforma*, 18/04/06). Con motivo de la posterior orden del TEPJF de retirar los *spots* que descalificaban a López Obrador, éste afirmó: “Creo que fue acertado, pero tardó. Es una vergüenza que el IFE no haya parado la campaña de desprestigio desde el inicio. Es una vergüenza eso que está sucediendo y que el Tribunal sea quien recomponga la plana” (*La Crónica de Hoy*, 25/05/06).

Las declaraciones anteriores ilustran el ambiente de desconfianza que se fue generando durante la campaña y que, ante un resultado electoral tan cerrado entre el primero y el segundo lugares (0.58%), alimentaran un conflicto que provocó gran incertidumbre y zozobra en el país durante varios meses. Los alegatos de la coalición *Por el Bien de Todos* y de su candidato presidencial, López Obrador, a partir del día siguiente de la jornada electoral, cuestionaban seriamente el trabajo del IFE, primero, y después del TEPJF; las acciones de ambas instancias fueron puestas en duda, el excandidato presidencial instrumentó una extensa protesta (básicamente en el D.F.) para presionar a las autoridades para que cambiaran el resultado, primero, y posteriormente para desconocer sus resoluciones definitivas e incluso sabotear la toma de posesión del presidente constitucional bajo la hipótesis —nunca probada ni convincente— del “fraude electoral”.³⁷

³⁷ Son numerosos los trabajos que abordan el tema del “fraude” electoral de 2006. De entre ellos destacamos los textos de Pliego Carrasco (2007) y Crespo (2008). Pliego concluye que no hubo fraude, que los alegatos al respecto fueron un mito construido para ocultar el fracaso de la campaña electoral de Andrés Manuel López Obrador y volver a un sector de la población contra las instituciones democráticas. Crespo, por su parte, con base en el análisis de las actas electorales, sostiene que no se puede determinar con precisión y certeza quién ganó la elección de 2006, por lo que “lo lógico hubiera sido declarar nula la elección” (Crespo, 2008: 172). Lo cierto es que la hipótesis del fraude sigue siendo aceptada en el PRD. En el marco de su Congreso Nacional, poco más de un año después de los comicios, fue aprobado un documento de “línea política” que intenta hacer una autocrítica de lo sucedido en 2006. En dicho documento se culpa de la derrota a agentes externos: “No tenemos duda de que Andrés Manuel ganó la presidencia y que un fraude de Estado, operado desde el gobierno de la derecha y en contubernio con diferentes poderes fácticos, violentaron la voluntad de más de 15 millones de mexicanos” (*Milenio Diario*, 19/08/07).

Parte importante de esta estrategia de protesta era el desconocimiento de las resoluciones institucionales. Unas pinceladas de esa estrategia resultan suficientes: pasó de cuestionar los datos que arrojaba el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y sugerir que había “perdidos” tres millones de votos (3 de julio) y decir que el IFE actuaba irresponsablemente en torno al recuento de actas en los 300 distritos electorales (7 de julio), hasta asumir una franca rebeldía hacia las instituciones, descalificándolas: “ya no nos importa lo que hagan. No tenemos ningún respeto por sus instituciones porque no son las instituciones del pueblo, y nosotros vamos a crear nuestras instituciones, las del pueblo, de conformidad con el artículo 39 constitucional” (27 de agosto). El candidato perdedor llegó al extremo de desconocer a Calderón como presidente y autonombrarse “presidente legítimo” de México (16 de septiembre) (Lajous, 2007: 21, 119, 139).

Es importante considerar, sin embargo, que el TEPJF en su dictamen de la elección registró y ponderó varias irregularidades durante el proceso electoral. Dicho documento dice textualmente: “esta Sala Superior no pasa por alto que las declaraciones analizadas del Presidente de la República Vicente Fox Quesada, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican en esta determinación que, de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes examinados detenidamente, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes para en el resultado final (*sic*), de haber concurrido otras irregularidades de importancia que quedaran acreditadas” (*cf.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, www.trife.gob.mx).

En resumen, a pesar de estos hechos que lastimaron la certidumbre institucional (confiabilidad *ex ante*) y la incertidumbre de los resultados (confiabilidad *ex post*), es una realidad que las instituciones resistieron los embates de sus impugnadores, quienes habían aceptado participar del proceso con las reglas del juego y árbitros que en el camino denunciaron y desconocieron.³⁸

³⁸ No puede desconocerse que el agravio difundido por AMLO y su partido, el “fraude”, tuvo un efecto en una parte de la opinión pública, justo cuando se creía o pensaba que el “asunto electoral” estaba resuelto en su parte medular (el reconocimiento de los resultados). De acuerdo con una encuesta de *Reforma* (Gutiérrez y Moreno, 2007), a un año de los comicios de 2006, el 36% de los entrevistados consideraba que había habido fraude, misma cifra que arroja la de Consulta Mitofsky (2008a) a dos años de las elecciones. Tan sólo para ubicar comparativamente este contexto, Schedler (1999: 120) había escrito lo siguiente, a partir de una valoración de percepciones de los comicios entre 1988 y 1997: “los ciudadanos mexicanos no se han sumergido en la famosa ‘cultura de la desconfianza’, supuestamente autosostenida e impenetrable por experiencias externas. Al contrario, sus expectativas y percepciones de fraude electoral han mejorado a un ritmo aproximadamente paralelo a las mejoras reales en la administración de las elecciones”. Pero advertía en vísperas de las elecciones de 2000 (advertencia que tendría valor

Es cierto también que las resoluciones de las autoridades fueron respetadas, de mal modo, si se quiere, pero respetadas.³⁹ Si bien un actor importante de la política (PRD) perdió la confianza en la autoridad electoral y se niega a reconocer como presidente a Felipe Calderón,⁴⁰ es de destacarse que sus acciones fueron insuficientes para incapacitar a la joven democracia mexicana.⁴¹

seis años después): “(las cifras) indican la posibilidad real de que frente a las próximas elecciones presidenciales, los viejos temores del fraude podrían salir a la luz del día de nuevo, no sólo en el nivel de la elite, sino también entre los ciudadanos comunes”.

³⁹ Lo cual es característico de una de las formas de confrontación institucional que tipifican Puga y López Leyva (2008: 211) y que se aplica para la situación del conflicto postelectoral de 2006: el cuestionamiento de las reglas por la existencia de un agravio. El cuestionamiento consiste en que “los actores políticos cumplen en última instancia con las normas, pero antes de ello amenazan con no cumplirlas llevándolas al límite, al grado que su actitud aparece como un franco cuestionamiento del marco jurídico-político que los regula”. El cuestionamiento por agravio se produce cuando los actores políticos cuestionan una regla determinada si en cierto contexto “su observancia resulta contraria a la justicia declarada de la causa de una de las partes en conflicto, independientemente del valor de la regla por sí misma”.

⁴⁰ Esta persistente negativa ha sido visible en momentos importantes, como fue el primer informe de gobierno del presidente Calderón el 1° de septiembre de 2007. Días antes de la ceremonia, se especulaba que el PRD impediría el arribo al salón de plenos del presidente para que no tuviera lugar la ceremonia. Se trataba de emular lo hecho un año antes cuando, en plena batalla legal por la definición del candidato presidencial ganador, los legisladores de ese partido tomaron la tribuna y sabotearon el acto solemne de entrega del último informe del entonces presidente Fox. Luego de negociaciones de última hora, la decisión salomónica consistió en el retiro de los legisladores del PRD minutos antes de que Calderón llegara al recinto, siempre y cuando éste se limitara a entregar el documento en la tribuna y pronunciando un escueto mensaje (*La Jornada*, 02/09/06). El mismo comportamiento se presentó en la entrega de la medalla Belisario Domínguez en el Senado de la República. En el acto protocolario, ante la noticia de que acudiría el presidente Calderón —con razón de peso porque el premiado era su “mentor político”, el fallecido Carlos Castillo Peraza— la bancada del PRD optó por retirarse porque no avalaba su presencia (*La Jornada*, 19/10/07).

⁴¹ Conviene decir que el desafío postelectoral en 2006 puso de manifiesto, indudablemente, la debilidad del compromiso democrático de la izquierda partidista, así sus efectos hayan sido menores en relación con la estabilidad del régimen político, como aquí argüimos. Quizá porque, como ha escrito Aziz Nassif (2007), el desmedido intervencionismo presidencial en los comicios expresó un posible rompimiento del pacto político que hizo posible la transición democrática, pacto sintetizado en la reforma electoral de 1996. Téngase en cuenta, como antecedente y referencia, que en 1994, ante el apremio por definirse frente al desafío armado de la irrupción zapatista, la izquierda actuó con buen sentido de responsabilidad y se inclinó por la vía institucional, no sin sentirse todavía tentada por la idea del cambio revolucionario. Ahora, ante una situación menos apremiante, de hecho hartamente disputable en los términos como se instauró el tema en la arena pública (el “fraude” y el desconocimiento de Calderón), resulta sorprendente que esta misma izquierda desconozca aquello que había aprobado apenas unos años antes y denuncie “intereses ocultos (y/o oscuros)”.

La política no institucional

Es un dato firmemente establecido en sociología política que los procesos de democratización exitosos se traducen en un nivel menor de protesta social. En México se ha observado ese mismo patrón. Con la alternancia, el nivel y alcance de los movimientos sociales, y en general de las actividades de la sociedad civil, decayeron en relación con los que habían registrado en el pasado reciente y en comparación con los que todavía se observan en varios países de América Latina, como Bolivia y Ecuador, por ejemplo (Cadena-Roa, 2006).

Las causas de este fenómeno se encuentran en los cambios adaptativos que se han dado entre el sector de la política institucional y el de la política contenciosa, como resultado de sus interacciones sostenidas en los periodos de liberalización y transición a la democracia. Las acciones de los movimientos sociales abren procesos complejos (en el sentido de que provocan reacciones imprevistas del entorno y respuestas creativas de oponentes y otros públicos) que estimulan comportamientos adaptativos, que terminan por transformar las formas de protesta, las respuestas de control social, las estructuras, las prácticas y aun la cultura política (Cadena-Roa, 2004b). En otras palabras, los cambios registrados en el sistema político mexicano, la reconocida pluralidad social del país y los avances en materia de respeto a los derechos políticos de la población, fortalecieron las estructuras de movilización, alteraron las condiciones en las que se presentan oportunidades políticas y redefinieron —en la mayoría de los casos— los marcos de análisis que operan en el sector de la política contenciosa.

Vale la pena reparar en las relaciones entre la política institucional y la política contenciosa porque los cambios en un sector tienen con frecuencia consecuencias en el otro. La comprensión de esas relaciones permite interpretar, a su vez, las relaciones entre agentes y estructuras en la intersección de la política institucional y la no institucional. Para empezar, hay que reconocer que la relación entre ellas corresponde más a extremos de un continuo que a polos inconexos (Goldstone, 1998). Asimismo, los procesos de democratización (y, en general, el reconocimiento y respeto de los derechos ciudadanos) requieren que ciertos grupos los impulsen y exijan hasta vencer la resistencia de quienes se les oponen (McAdam, Tarrow y Tilly, 2001). Por otro lado, si asumimos que los movimientos sociales hacen política, pero por otros medios (los únicos medios al alcance de grupos sin recursos económicos ni poder político, cuando los canales rutinarios, legales y electorales son inefectivos o se encuentran cerrados), entonces los movimientos sociales se transforman cuando consiguen que los canales institucionales se abran y se vuelvan

efectivos para conocer y procesar sus demandas (McAdam, McCarthy y Zald, 1988).

Así, durante décadas los movimientos sociales demandaron a través de vías no institucionales el respeto a las reglas de la política institucional que la Constitución establecía, pero que los regímenes autoritarios escamoteaban (Cadena-Roa, 2003). Como señalamos antes, la prolongada transición mexicana a la democracia consistió en un acercamiento paulatino entre lo que la ley establecía con toda claridad (libertad de asociación, autoridades electas mediante elecciones libres) y lo que las autoridades permitían. Este acercamiento fue impulsado por los movimientos sociales en alianzas cambiantes con grupos de élite y no élite que, luego de varias décadas, consiguieron la apertura de canales institucionales que, a pesar de estar garantizados por la Constitución, no estaban protegidos.

Mientras que las reformas registradas en las últimas décadas al sistema de partidos y al sistema electoral mexicanos han sido profusamente estudiadas, incluso con investigaciones sobre cada una de las elecciones del periodo y cada cambio del marco legal, no ha sucedido lo mismo con los notables cambios en las formas de organización y participación social, lo que ha redundado en una visión sesgada del proceso de democratización y de las perspectivas de consolidación democrática del México contemporáneo (Cadena-Roa, 2004a). Ha habido transformaciones profundas en la sociedad civil que ahora se reconoce más diversificada, plural, compleja, autónoma y autolimitada, y que se ha sobrepuesto al tejido corporativo predominante durante décadas, lo que ha mejorado los niveles de participación y representación social. Sin embargo, algunos proyectos políticos se disfrazan con ropaje ciudadano (como la Fundación Vamos México, de Martha Sahagún de Fox).

Señalábamos antes que, con la alternancia política, resultado de procesos electorales no cuestionados, habían disminuido el número y la intensidad de las protestas sociales entre 2000 y 2005. Junto con ello, se observó una actitud prudente y negociadora de las autoridades en el tratamiento de las protestas, y se había evitado la criminalización de la protesta y el uso de la fuerza. Además de los motivos anteriores, habría que considerar el aumento en la receptividad de las demandas sociales y el beneficio de la duda concedido a la nueva administración presidencial. Sin duda hay que considerar también que el escrutinio internacional que gravita sobre el país hace más costoso el uso de la represión y la violación del estado de derecho y que sus perpetradores pueden ser perseguidos por cortes internacionales.

En este contexto, importantes obras públicas fueron suspendidas debido a las protestas de los afectados. Un caso emblemático ha sido la construcción de un nuevo aeropuerto en San Salvador Atenco, estado de Méxi-

co.⁴² Sin embargo, en la medida en que las elecciones de 2006 se acercaban, cambiaron las expectativas de los actores sociales y políticos, así como de las autoridades gubernamentales, lo que llevó a un repunte de las movilizaciones, a la politización de algunas de ellas, y a un endurecimiento en su trato, con lo que la prudencia y la negociación quedaron atrás.

Un ejemplo de ello ocurrió en el estado de Oaxaca, donde las movilizaciones anuales que realiza la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) para presionar por aumento salarial se radicalizaron debido a un intento fallido de desalojo de los maestros de la plaza central de la capital del estado. Esto llevó a la formación de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO). La previsión de la sección 22 del SNTE fue que la cercanía de las elecciones aumentaba su capacidad de generar incertidumbre y que las autoridades estarían inclinadas a resolver sus demandas para desactivar las protestas cuanto antes, de modo que el proceso electoral federal no se viera empañado ni influyera en la intención de voto del electorado. Es decir, la cercanía de las elecciones era vista como una oportunidad favorable al movimiento, dado que las elites estaban en competencia por el poder y la decisión dependía del voto popular que necesariamente tomaría en cuenta la capacidad de los gobiernos involucrados (y de sus partidos de origen) para solucionar sin violencia el conflicto y las movilizaciones.

Sin embargo, el conflicto era considerado resultado de las divisiones dentro de la clase política del PRI, no sólo local (a raíz de las elecciones del gobernador en 2005 y la gestión del gobernador Ulises Ruiz), sino también nacional. Era público el enfrentamiento entre el candidato presidencial priista, Roberto Madrazo (quien contaba con el apoyo del gobernador de Oaxaca), y la secretaria general del partido y lideresa del sindicato de maestros, Elba Esther Gordillo, que estaba operando para restarle votos a Madrazo. En este sentido, el gobierno federal (del PAN) no tenía nada que ganar directamente en este conflicto, aunque indirectamente se beneficiaba de las luchas intestinas en el PRI. De ahí que el conflicto se prolongara y concluyera con la intervención de la Policía Federal Preventiva (PFP) en noviembre de 2006, una vez pasados los comicios y sin solución favorable al movimiento.

Los cuestionamientos del PRD a la elección presidencial y su desconocimiento del gobierno federal fortalecieron al PRI, el cual se convirtió en pieza clave para hacer viable la toma de posesión del presidente entrante y la

⁴² Emblemático no sólo por tratarse de un movimiento que impidió la que habría sido una de las obras más importantes del sexenio, sino porque revela las fallas del proceso de toma de decisiones para la construcción de la nueva terminal aérea. Al respecto, véase el análisis de Gil García (2008).

cooperación con el Congreso. Esta situación ayudó a que el gobernador de Oaxaca conservara su cargo, no por el apoyo que tuviera en su estado, sino como resultado de una negociación al más alto nivel entre el PAN y el PRI para asegurar la cooperación entre ambos partidos y la gobernabilidad del país.

Los incidentes en los que se usó la fuerza pública se multiplicaron en 2006. Poco después de un accidente en la mina Pasta de Conchos, que costó la vida a más de 60 mineros, el gobierno desconoció al dirigente del sindicato, Napoleón Gómez Urrutia, lo que generó un movimiento defensivo que de inmediato recibió solidaridad, incluso del sindicalismo independiente, por considerarlo una intromisión del gobierno en la vida sindical. Los paros y las huelgas en diferentes secciones sindicales se sucedieron por ese motivo. En la Siderúrgica Lázaro Cárdenas, un intento de desalojo de trabajadores afines al líder sindical fue repelido.

A raíz de un incidente verdaderamente menor, la reubicación de algunos vendedores ambulantes, se dio un fuerte enfrentamiento en San Salvador Atenco los días 3 y 4 de mayo de 2006, que se tradujo en diversas violaciones en contra de los derechos humanos incluidas tortura, tratos crueles y degradantes, detenciones y cateos ilegales, y 26 casos de mujeres que padecieron agravios sexuales y violación. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) acreditó que las averiguaciones previas correspondientes fueron integradas deficientemente, lo que es una manera deliberada y frecuente de impedir la impartición de justicia por parte de quienes estarían obligados a velar por ella. Estamos entonces no sólo ante violaciones comprobadas de derechos humanos, sino que parece prefigurarse una política de impunidad ante la brutalidad policiaca y el abuso de autoridad. Ni un solo policía, mando o autoridad pública ha sido juzgado como presunto responsable de esas conductas. En cambio, 13 miembros del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT) purgan condenas que van de los 30 a los 112 años. El desequilibrio desfavorable a la ciudadanía es patente.

Este uso de la fuerza contra formas de protesta social ha multiplicado las denuncias de abuso en contra de los derechos humanos, al grado que se reactivó el Frente Nacional Contra la Represión (FNCR). Las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos parecerían indicar que la represión violenta no ha resurgido como política de Estado, sino que ha derivado de deficiencias en la profesionalización y coordinación de la policía en el tratamiento de movilizaciones sociales que resisten, a veces también violentamente, su intervención. Aun en ese supuesto, la violencia policial ha sido permitida y no ha sido castigada por los superiores de los policías que han participado en los operativos. En ese sentido, se puede decir que la impunidad es alentada, avalada o autorizada implícitamente. Esto es un dato muy preocupante.

Está visto que el régimen ha enfrentado —y enfrenta— múltiples desafíos simultáneos tanto por parte de actores que supuestamente actúan en el marco de la política institucional (pero que no dudan en movilizar simpatizantes al margen de ésta), como de actores que desafían ese mismo marco (como “La otra campaña”). A ello se agregan desafíos armados tanto de grupos de izquierda revolucionaria, como del crimen organizado, que carece de ideología pero conoce bien sus intereses y sus condiciones de supervivencia, que aplica sin el menor escrúpulo una política de “plata y plomo”: comprar a quien se deja (plata) y eliminar a quien no (plomo).

4. ¿Está México consolidando su democracia?

El periodo estudiado aquí está delimitado por dos momentos cruciales de la construcción de la democracia en México: la alternancia pacífica del poder en el año 2000, como resultado de un proceso electoral en el que quienes perdieron aceptaron su derrota, y el retorno a las acusaciones de fraude por quienes perdieron por escaso margen las elecciones presidenciales de 2006. El primer evento había proporcionado una prueba más de que la transición a la democracia había concluido; el segundo desconocía los avances institucionales en materia electoral.

A la luz de este par de momentos nos preguntamos hasta qué punto se encontraba comprometida la consolidación de la democracia en nuestro país. No era suficiente con tomarlos como referencia exclusiva, resultaba indispensable ver también qué había sucedido en el interin. Con base en la literatura especializada sobre consolidación democrática, seleccionamos cuatro dimensiones de análisis: vigencia del Estado de derecho, política institucional, instituciones básicas de la democracia y política no institucional. Confiamos en que, con el análisis de los datos recabados sobre esas dimensiones podríamos arrojar luz sobre la consolidación de la democracia mexicana.

Cabe hacer algunas aclaraciones antes de concluir. Analizar la consolidación de la democracia en México no conlleva una valoración sobre su estabilidad o inestabilidad futuras. Si bien la transición a la democracia concluyó en 1997 y nos encontramos en proceso de consolidación, ello no significa que no existan riesgos de estancamiento o incluso de regresión. La democracia es una construcción social, política y cultural que se expresa institucionalmente; avanza o retrocede por cada uno de esos carriles con ritmos distintos, de manera que a veces se abren entre ellos círculos virtuosos de reforzamiento, pero en ocasiones se registran ciclos que pueden minar sus propias bases.

En ese sentido, la consolidación, así como la transición, no son procesos lineales, necesarios ni irreversibles; son el resultado contingente de luchas y negociaciones entre quienes están a favor de la democracia y quienes están en su contra. Para producir avances netos en dirección de la democracia, los primeros deben vencer la resistencia de sus opositores. En este terreno a veces se gana y a veces se pierde. A veces se negocia bien, a veces no. En consecuencia, unas veces se registran avances y otras tantas retrocesos. Estos procesos no reconocen teleología alguna que asegure el avance majestuoso contra toda resistencia, con ganadores y perdedores predeterminados y definitivos, sino que se trata de procesos históricos abiertos. Lo que se ha ganado hasta ahora se puede perder más adelante (aunque esperamos que eso no ocurra). Pero esos avances y retrocesos no derivan del azar, aunque éste sin duda tiene un papel en la historia, sino de lo que hacen o dejan de hacer los actores sociales y políticos, aprovechando cambios en su correlación de fuerzas y oportunidades domésticas e internacionales. De ahí que lo preferible sea analizar un periodo razonable —ni tan amplio que sea inmanejable, ni tan corto que sea poco significativo— y con tantas dimensiones relevantes de la consolidación como sea posible. Las evaluaciones basadas en los encabezados de los diarios o en una sola dimensión de análisis no resultan útiles porque pierden el carácter procesual de la democracia.

Ahora bien, cuando hablamos de democracia nos referimos a aspectos procedimentales básicos que permiten la disputa ordenada y pacífica por el poder político pero, además, a las condiciones que la posibilitan, es decir, a las garantías para que todo ciudadano pueda proteger y promover sus intereses en el ámbito público. Bajo esa perspectiva, consideramos a la democracia como un régimen político, no como una forma de sociedad en la que se hayan resuelto de una vez y para siempre todos los dilemas relacionados con la libertad y la igualdad⁴³ —no conocemos ninguna democracia o, para el caso, régimen que haya logrado tal hazaña—. La democracia busca hacer compatibles los principios de igualdad con los de la libertad de las personas, pero no consiste en un conjunto preciso de decisiones específicas o de políticas públicas, lo cual supondría la existencia de una sola verdad y una sola manera de jerarquizar y resolver los problemas que afectan a la sociedad. Pensar que la democracia conduce al consenso y a la uniformidad va a contrapelo del pluralismo característico e irreductible de las sociedades contemporáneas.

⁴³ La noción de que la democracia es una forma de sociedad está muy extendida y se encuentra cercana a la disposición constitucional que la define “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (CPEUM, 2010: artículo 3).

Vinculado con lo anterior, la democracia tampoco es un conjunto específico de resultados deseables. Como régimen político, puede coexistir con diversos grados de desigualdad de género, de raza, religión, estatus, así como con déficits de participación ciudadana, (abstencionismo electoral), cultura política, transparencia y rendición de cuentas, e incluso con la presencia de importantes lastres como clientelismo, corrupción y pobreza. Es analíticamente estéril, aunque pueda resultar políticamente fructífero para algunos, sostener que mientras persistan esas desigualdades, déficits y lastres, no habrá democracia. Es una ficción considerar que mientras la igualdad de derecho no combine bien con diferentes formas de desigualdad de hecho, no habrá democracia porque los ciudadanos se encuentran en desventaja relativa; que mientras los canales institucionales no funcionen en armonía perfecta y en consonancia con los reclamos de la gente, no habrá democracia porque implicará que las preferencias públicas no se están reflejando adecuadamente; finalmente, que mientras haya pobres, clientes y corruptos, no habrá democracia porque los ciudadanos no están capacitados para ejercer sus derechos. Si asumimos estas ficciones como válidas, entonces demos por sentado que nunca ha habido democracia ni la habrá en el futuro. Evidentemente, se confunde un régimen político con una sociedad ideal, utópica, en la que las personas se comportan como ángeles, no como seres humanos (Somers, 1998).

En todo caso, los aspectos mencionados como problemáticos (desigualdades, déficits y lastres) pueden ser relevantes para medir la calidad de la democracia, no la consolidación. Obviamente, para medir la calidad de la democracia primero debemos acordar criterios para afirmar su existencia. De otra manera, ¿cómo medir la calidad de algo inexistente? El tema que hemos tratado aquí es el grado de consolidación de la democracia, no su calidad. La democracia es, reiteramos, un régimen político, no un ideal inalcanzable de acuerdo con toda la experiencia histórica. Los argumentos de que la democracia debe ser adjetivada de “plena”, “real”, “sustantiva” o “acabada” para ser considerada como tal no conducen muy lejos. Evaluar la democracia no puede reducirse a una simple dicotomía: sí o no. Es una materia de grado y de trayectoria que hemos considerado aquí a partir de las cuatro dimensiones enunciadas. En esa dirección, cabe señalar que hay varias mediciones que sitúan a los países democráticos a lo largo de una escala; cada una de ellas tiene sus propios indicadores y ponderaciones. Coincidentemente, México ocupa más o menos el mismo lugar en todas esas escalas.⁴⁴

⁴⁴ Un par de ejemplos de dos reputadas organizaciones que miden la escala democrática de los países (uno en América Latina, la otra en el mundo). En el Índice de Desarrollo Democrático, México ha aparecido consistentemente en el 5° lugar de las mediciones entre 2002 y 2009, por debajo de Chile, Uruguay, Panamá y Costa Rica (salvo la medición de 2007, en la que quedó

México tuvo una transición prolongada y gradual. Nos gustaría que su consolidación fuera rápida, pero las cosas no suceden sólo con desearlas. Los factores que hicieron que la transición fuera gradual y prolongada han retardado su consolidación, como señalamos al principio. Un sistema autoritario que duró 71 años, y que continúa reproduciéndose en varios estados de la República, no puede ser desmantelado en unos cuantos años.

La sociología histórica comparativa ha sostenido que las democracias y sus alternativas (el fascismo y el comunismo, por ejemplo), surgieron como resultado de prolongados procesos históricos de lucha y maduración (Moore, 1967), y de cambios en las relaciones de clases (Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992). Sin embargo, la literatura sobre las transiciones a la democracia planteó que ésta podría construirse en plazos cortos, predominantemente mediante pactos entre las elites (Burton y Higley, 1987; Diamond y Linz, 1989; Higley y Gunther, 1992; O'Donnell y Schmitter, 1986; Przeworski, 1990; 1991). ¿Cuánto tiempo tarda en formarse una democracia?, se pregunta Tilly (1997). ¿Tanto como un yacimiento de petróleo? ¿Tanto como un jardín? Su respuesta es que tarda un periodo intermedio entre esos extremos, más o menos tanto tiempo como la formación de un lago. Entre otras posibilidades, los lagos pueden formarse de manera natural a lo largo de siglos o de manera artificial en un plazo corto por la construcción de una presa.

La metáfora: la democracia es un lago nos permite dos reflexiones. Primera, en una escala temporal semejante las fechas no pueden ser precisas, son sólo aproximaciones. Segundo, suponiendo que la construcción de nuestra democracia sea equiparable a la construcción de un lago artificial por la edificación de una presa, podemos decir que se trata de un megaproyecto que provoca damnificados y desplazados inmediatos que se resisten a su construcción, y beneficiarios potenciales que están dispuestos a invertir en ella, aunque vivan en una zona sísmica. Una vez que ha sido construida, la presa es amenazada periódicamente por deslaves, por exceso y falta de lluvias, y puede convertirse en un objetivo militar de grupos terroristas. Su funcionamiento requiere cuidados y mantenimiento continuo. Para alargar su vida útil es necesario dragar del fondo los sedimentos que los afluentes arrastran consigo. Se trata de fenómenos naturales, sociales y políticos, algunos de

en 6° lugar, por debajo de Argentina) (*Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*: www.idd-lat.org). En la medición que realiza anualmente *Freedom House*, México no ha variado mucho en los valores de las dos dimensiones evaluadas: derechos políticos y libertades civiles. En la primera, entre 2002 y 2009, el país se ha mantenido con un *score* de 2, mientras que en la segunda ha variado: en 2002 registró 3, entre 2003 y 2006 bajó y se mantuvo en 2, y entre 2007 y 2009 volvió a subir a 3 (*Freedom House*: www.freedomhouse.org).

ellos impredecibles. Podemos tener una actitud preventiva o reactiva frente a ellos, podemos tener planes de contingencia o improvisar sobre las rodillas cuando se produce una desgracia, pero no los podemos evitar.

Resumamos. Con base en la literatura especializada sobre la consolidación de la democracia, seleccionamos cuatro dimensiones de valoración. Los resultados encontrados son mixtos: algunos indicadores son favorables, otros no. Por el lado negativo, podemos decir que el avance en el respeto del Estado de derecho ha sido muy desigual y defectuoso; más aún, la vigencia plena del Estado de derecho no es una realidad para los ciudadanos: las instituciones de procuración e impartición de justicia están lejos de brindar seguridad a los ciudadanos por igual y son percibidos como nidos de corrupción. En el país sigue prevaleciendo una inclinación a desconfiar de las autoridades, lo cual deja de ser un sano escepticismo cuando se da más crédito a un rumor que a un dato oficial y cuando se dan por buenos dichos sin exigir que sean debidamente comprobados y documentados. Pero la situación se agrava cuando hay discursos interesados que medran precisamente de la desconfianza y de la suspicacia, y que las retroalimentan.

Por el lado positivo, observamos que cada vez con mayor frecuencia temas que antes solían decidirse al margen de la ley, mediante negociación política o fuerza, ahora son planteados en el lenguaje jurídico de los derechos que deben ser garantizados. Por otra parte, el gobierno dividido lleva nueve años en operación y continúa en las dos legislaturas de la administración de Felipe Calderón (2006-2012). Si bien es cierto que se ha creado una impresión de improductividad y “parálisis” entre Ejecutivo y Legislativo, la separación efectiva de poderes es un avance de nuestra democracia en la medida en que descentraliza el poder, y quedan mejor representadas y protegidas institucionalmente la pluralidad social y la diversidad de intereses.

Pero la amenaza más importante que enfrenta hoy nuestra joven democracia es la propensión de algunos actores a transgredir las reglas pactadas para resolver disputas políticas, particularmente las relacionadas con el acceso al poder. En la contienda electoral de 2006 la confrontación de candidatos y propuestas trascendió la competencia entre partidos y se pasó a la impugnación de la institucionalidad democrática al cuestionar la imparcialidad de las autoridades electorales tanto en la conducción del proceso electoral, el conteo de votos y la calificación de las elecciones. En los comicios presidenciales de 2006 se cuestionó lo que en 1997, 2000 y 2003 había quedado fuera de dudas, poniendo en riesgo el acatamiento de los resultados. En cualquier caso, nos parece ahora que el tema central del análisis de nuestra democracia no es exclusivamente si se consolida o no, lo es también la calidad de la misma.

Concluimos, entonces, que la democracia mexicana sigue su curso de consolidación —después de todo, las instituciones democráticas han resistido los embates de diversos actores— y, si bien no es todavía *the only game in town*, nos encaminamos hacia allá. Por otro lado, no debe minimizarse que nuestra democracia muestra indicios claros de ampliación (como es el caso de los derechos de las mujeres, los indígenas y de personas con preferencias sexuales diversas, por citar algunos ejemplos), aunque no haya avanzado significativamente en profundidad (mostrando respeto irrestricto por los derechos ciudadanos o avanzado de manera significativa en la solución de la desigualdad social del país).

Procuramos basar esta conclusión en datos, pero éstos son mixtos. No faltará quien nos acuse de que valoramos con demasiado optimismo los indicadores favorables y nos corrija poniendo de relieve los datos negativos. Pero ésa no es una forma productiva de continuar la conversación sobre el tema. Sería preferible incluir otras dimensiones de valoración de la consolidación y actualizar su comportamiento. Nuestra intención ha sido presentar una aproximación macrosocial al tema. Alguien más puede intentarlo desde otro nivel de análisis, sea subnacional (en los estados que no han conocido la alternancia), microsocia (en las relaciones cara a cara) o meso-social (en las organizaciones civiles, por ejemplo). Sin embargo, no bastará con agregar una dimensión de análisis más o practicar el análisis en un nivel distinto para saltar de ahí a conclusiones más firmes que las nuestras. Resultará imprescindible integrar ese dato adicional al cuadro completo, agregando nuevos matices y contrastes al mismo. Esperamos que el presente artículo anime esos estudios.

En esa perspectiva, consideramos que la consolidación es un claroscuro en el que las zonas iluminadas hacen que las sombras destaquen y éstas dan visibilidad a las primeras. No esperamos que alguna vez la democracia carezca de conflictos, desafíos, acciones inciviles, corrupción y violencia. Esperamos, sí, que los conflictos se resuelvan de manera cada vez más frecuente mediante el diálogo y el acomodo de intereses, que los desafíos no prosperen, que las acciones inciviles provoquen censura generalizada, que la corrupción y la violencia sean acotadas y castigadas cuando se presenten. En todo caso, no pensamos que la democracia sea una playa apacible donde, una vez desembarcados, baste con quemar las naves para evitar la sola idea de regresar al puerto de partida. Consideramos más bien que la democracia, como argumentamos líneas antes, es una idea normativa acerca de cómo combinar libertad con igualdad, y ampliar la vigencia y los alcances de ambos valores. De ahí que la construcción de la democracia mexicana pueda parecer una tarea inacabable, pero sucede lo mismo con otras democracias. Como señala Tilly (1995: 29): “la democracia, una vez formada, no se mantiene

en su lugar para siempre. Esa es la razón por la que los sitios de democracia siempre exponen el cartel: En Construcción”.

Recibido: septiembre, 2009

Revisado: mayo, 2010

Correspondencia: IIS-UNAM/Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n/Ciudad de la Investigación/Coyoacán/C. P. 04510/México, D.F./correo electrónico: JC, cadenaroa@gmail.com; ML, leyvapat@yahoo.com.mx.

Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel (1995), *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, FCE.
- Aziz Nassif, Alberto (2007), “El retorno del conflicto. Elecciones y polarización política en México”, *Desacatos. Revista de Antropología Social*, núm. 24, mayo-agosto, pp. 13-54.
- Burton, Michael y John Higley (1987), “Elite Settlements”, *American Sociological Review*, núm. 52, pp. 295-307.
- Cadena-Roa, Jorge (2008), “Derechos ciudadanos y democracia en América Latina”, en J. Labastida, M. A. López Leyva y F. Castaños (coords.), *La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos*, México, UNAM, pp. 283-306.
- Cadena-Roa, Jorge (2006), “Los movimientos sociales desde un punto de vista relacional”, en N. de los Ríos e I. Sánchez (coords.), *América Latina: historia, realidades y desafíos*, México, UNAM, pp. 479-492.
- Cadena-Roa, Jorge (coord.) (2004a), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, UNAM.
- Cadena-Roa, Jorge (2004b), “Movimientos sociales y democracia”, *Este País*, enero, núm. 154, pp. 30-32.
- Cadena-Roa, Jorge (2003), “State Pacts, Elites, and Social Movements in Mexico’s Transition to Democracy”, en J. A. Goldstone (ed.), *States, Parties, and Social Movements*, Cambridge, Cambridge University, pp. 107-143.
- Cadena-Roa, Jorge (1988), “Las demandas de la sociedad civil, los partidos políticos y las respuestas del sistema”, en P. González Casanova y J. Cadena-Roa (coords.), *Primer informe sobre la democracia: México 1988*, México, Siglo XXI, UNAM, pp. 285-327.
- Carbonell, Miguel y Enrique Ochoa Reza (2006), “La justicia pendiente”, *Enfoque* (suplemento del periódico *Reforma*), núm. 626, 19 de marzo, pp. 12-13.
- Casar, María Amparo (2008), “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, *Política y Gobierno*, vol. XV, núm. 2, segundo semestre, pp. 221-270.
- Casar, María Amparo (2006), “Una legislatura de claroscuros”, *Enfoque* (suplemento del periódico *Reforma*), núm. 633, 7 de mayo, pp. 18-21.

- Castaños, Fernando, Álvaro Caso y Jesús Morales (2008), "La deliberación: origen de la obligación moral de cumplir la ley", en J. Labastida Martín del Campo, M. A. López Leyva y F. Castaños (coords.), *La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos*, México, IIS-UNAM, pp. 17-33.
- CEESP (Centro de Estudios Económicos del Sector Privado) (2005), *Encuesta sobre gobernabilidad y desarrollo empresarial 2005*, México, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, en URL www.cce.org.mx/ceesp, última consulta abril de 2011.
- Cedema (Centro de Documentación de los Movimientos Armados), en URL www.cedema.org, última consulta abril de 2011.
- CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas) (2007), *Encuesta de victimización y eficacia institucional*, en URL www.seguridadpublicacide.org.mx/CIDE/Portal/, última consulta abril de 2011.
- Consulta Mitofsky (2008a), "Dos años después de la elección presidencial en México", México, Consulta Mitofsky, en URL www.consulta.com.mx, última consulta abril de 2011.
- Consulta Mitofsky (2008b) "Confianza en las instituciones", México, Consulta Mitofsky, en URL www.consulta.com.mx, última consulta abril de 2011.
- Consulta Mitofsky (2007), *Confianza en las instituciones*, México, Consulta Mitofsky, en URL www.consulta.com.mx, última consulta abril de 2011.
- Consulta Mitofsky (2006), "Posicionamiento y valor de los partidos políticos al final del sexenio de Fox", México, Consulta Mitofsky, en URL www.consulta.com.mx, última consulta abril de 2011.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello (1981), *La disputa por la nación*, México, Siglo XXI.
- Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama (2006), *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena.
- Covarrubias, Ana Cristina (2005), "Las instituciones ante el espejo de la opinión pública", México, Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y Opinión Pública, en URL www.amai.org, última consulta abril de 2011.
- CPEUM (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) (2010), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, en URL www.ordenjuridico.gob.mx, última consulta febrero de 2011.
- Crespo, Ismael (1995), "¿Hacia dónde van las democracias latinoamericanas?", en Manuel Alcántara e Ismael Crespo (eds.), *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca, pp. 13-28.
- Crespo, José Antonio (2008), *2006: hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, México, Planeta.
- Diamond, Larry (1999), *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University.
- Diamond, Larry y Juan J. Linz (1989), "Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America", en L. Diamond, J. J. Linz y S. M. Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries: Latin America*, vol. 4, Boulder, Lynne Rienner, pp. 1-58.

- Di Palma, Giuseppe (1988), "La consolidación democrática: una visión minimalista", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 35, pp. 67-92.
- Ekiert, Grzegorz y Jan Kubik (1999), "Protest Event Analysis in the Study of Democratic Consolidation: Poland, 1989-1993", en Dieter Rucht *et al.* (eds.), *Acts of Dissent. New Developments in the Study of Protest*, Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 317-348.
- Emmerich, Gustavo Ernesto (2007), "Las elecciones de 2006 y su impacto sobre la democracia en México", *El Cotidiano*, año 22, núm. 145, septiembre-octubre, pp. 5-15.
- Garnier, Leonardo (2004), "El espacio de la política en la gestión pública", en Luis Carlos Bresser-Pereira *et al.*, *Política y gestión pública*, Buenos Aires, FCE, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, pp. 91-138.
- Garretón, Manuel Antonio (1995), *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Santiago, FCE.
- GCE (Gabinete de Comunicación Estratégica) (2007), *Encuesta nacional gobierno, sociedad y política 2007*, México, Gabinete de Comunicación Estratégica, en URL www.gabinetece.com.mx, última consulta abril de 2011.
- Gil García, Carlos (2008), "Problemas, territorios y organizaciones en la acción pública: los dilemas de la decisión en el caso del nuevo aeropuerto de la ciudad de México", en J. Labastida Martín del Campo, M. A. López Leyva y F. Castaños (coords.), *La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos*, México, IIS-UNAM, pp. 307-336.
- Goldstone, Jack A. (1998), "Social Movements or Revolutions? On the Evolution and Outcomes of Collective Action", en M. G. Giugni, D. McAdam y C. Tilly (eds.), *From Contention to Democracy*, Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 125-145.
- Granados Chapa, Miguel Ángel (2006), "Plaza Pública: el extraño caso del presidente activista", *Reforma*, 21 de mayo, p. 15.
- Gunther, Richard, P. Nikiforos Diamandouris y Hans-Jürgen Puhle (eds.) (1995), *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University.
- Gutiérrez, Roberto y Alejandro Moreno (2007), "Encuesta: abandona un tercio a López Obrador", *Reforma*, 1º de julio.
- Gutiérrez Vega, Mario (2006), "'Que aprendan a perder' Entrevista con Adam Przeworski", *Enfoque* (suplemento del periódico *Reforma*), núm. 636, 28 de mayo, pp. 12-13.
- Hagopian, Frances (2005), "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile", *Política y Gobierno*, vol. XII, núm. 1, pp. 41-90.
- Higley, John y Richard Gunther (eds.) (1992), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Nueva York, Cambridge University.
- Inclán, Silvia (2009), "Poder judicial, rendición de cuentas e instituciones democráticas: ¿Cómo medir el desempeño?", ponencia del Seminario Información Estadística y Gestión Judicial, México, 23 al 25 de septiembre.

- Kirchheimer, Otto (1980), "El camino hacia el partido de todo el mundo", en K. Lenk y F. Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, pp. 328-347.
- Krauze, Enrique (2006), "Se busca jefe de Estado", *Reforma*, 21 de mayo, p. 16.
- Labastida Martín del Campo, Julio, Fernando Castaños y Miguel Armando López Leyva (2007), "Reflexiones finales. El lento camino de la democracia mexicana hacia su consolidación", en F. Castaños, J. Labastida Martín del Campo y M. A. López Leyva (coords.), *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México, IIS-UNAM, pp. 267-280.
- Labastida Martín del Campo, Julio y Miguel Armando López Leyva (2004), "México: una transición prolongada", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 749-806.
- Lajous, Alejandra (2007), *Confrontación de agravios. La postelección de 2006*, México, Océano.
- Latinobarómetro (2006), *Informe Latinobarómetro 2006. Banco de datos en línea. 1995-2006*, Santiago, Corporación Latinobarómetro, en URL www.latinobarometro.org, última consulta abril de 2011.
- Latinobarómetro (2005), *Informe Latinobarómetro 2005. 1995-2005*, Santiago, Corporación Latinobarómetro, en URL www.latinobarometro.org, última consulta abril de 2011.
- León Colín, Jorge (2010), *Los desafíos de la gobernabilidad en la alternancia (2000-2006)*, México, UAM-A, tesis de doctorado (en proceso).
- Linz, Juan J. (1990), "Transiciones a la democracia", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 51, julio-septiembre, pp. 7-33.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University.
- Marshall, T. H. (1998), "Ciudadanía y clase social", en T. H. Marshall y T. Bottomore (eds.), *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza, pp. 13-82.
- McAdam, D., J. D. McCarthy y M. N. Zald (1988), "Social Movements", en N. Smelser (ed.), *Handbook of Sociology*, Beverly Hills, Sage, pp. 695-737.
- McAdam, D., S. Tarrow y C. Tilly (2001), *Dynamics of Contention*, Nueva York, Cambridge University.
- Moore, Barrington (1967), *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, Beacon.
- Moreno, Alejandro (2006a), "Concepto y valoración de la democracia: hallazgos de la Encuesta Mundial de Valores 2005 en México", *Este País*, núm. 181, pp. 66-72.
- Moreno, Alejandro (2006b), "Crece desconfianza hacia las personas", *Reforma*, 15 de enero.
- Morlino, Leonardo (1998), *Democracy between Consolidation and Crisis. Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*, Oxford, Oxford University.
- Morlino, Leonardo (1986), "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 35, julio-septiembre, pp. 7-61.

- Munck, Gerardo L. (2001), "Democratic Consolidation", en P. B. Clarke y J. Foweraker (eds.), *Encyclopedia of Democratic Thought*, Londres, Routledge, pp. 175-177.
- Nacif Hernández, Benito et al. (2006), *Indicadores de desempeño legislativo. Primera mitad del tercer año de ejercicio de la LIX Legislatura*, México, Monitor Legislativo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, en URL www.cide.edu.mx, última consulta abril de 2011.
- Naval, Claire (2006), *Irregularidades, abusos de poder y maltratos en el Distrito Federal*, México, Fundar-Centro de Análisis e Información, en URL www.fundar.org.mx, última consulta abril de 2011.
- Nohlen, Dieter (1989), "Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada", *Cuadernos del Claeh*, año 14, núm. 49, pp. 135-161.
- O'Donnell, Guillermo (2005), "Democracia y Estado de derecho", *Nexos*, año 27, vol. XXVII, enero, núm. 325, pp. 19-27.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University.
- Panbianco, Angelo (1990), *Modelos de partido*, Madrid, Alianza.
- Parametría (2006a), "Atenco y Lázaro Cárdenas bajo la lupa", México, Parametría, en URL www.parametria.com.mx, última consulta abril de 2011.
- Parametría (2006b), "El irrespeto a la ley en México", México, Parametría, en URL www.parametria.com.mx, última consulta abril de 2011.
- Parametría (2006c), "Confianza en instituciones", México, Parametría, en URL www.parametria.com.mx, última consulta abril de 2011.
- Parametría (2005), "Confianza en instituciones", México, Parametría, en URL www.parametria.com.mx, última consulta abril de 2011.
- Peschard, Jacqueline (2006), "De la mutua incompreensión entre el Ejecutivo y el Legislativo en los tiempos de la alternancia", en Adolfo Sánchez Rebolledo (comp.), *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*, México, Norma, pp. 59-83.
- Pliego Carrasco, Fernando (2007), *El mito del fraude en México*, México, Pax.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *La democracia en América Latina*, Lima, PNUD.
- Przeworski, Adam (1995), *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Nueva York, Cambridge University.
- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University.
- Przeworski, Adam (1990), *The Games of Transition*, Los Angeles, Center for Social Theory and Comparative History Colloquium, UCLA.
- Przeworski, Adam, Michael E. Álvarez, Jose Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2000), *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University.
- Puga, Cristina y Miguel Armando López Leyva (2008), "Las reglas en riesgo en la democracia mexicana (2000-2006): una caracterización de la inconformidad institucional de los actores políticos", en J. Labastida Martín del Campo, M. A.

- López Leyva y F. Castaños (coords.), *La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos*, México, IIS-UNAM, pp. 205-235.
- Puhle, Hans-Jurgen (2004), "Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas", en Walter L. Bernecker (comp.), *Transición democrática y anomía social en perspectiva comparada*, México, El Colegio de México, Servicio Alemán de Intercambio Académico, UNAM, pp. 15-46.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens (1992), *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago.
- Schedler, Andreas (2001), "Measuring Democratic Consolidation", *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, núm. 1, primavera, pp. 66-92.
- Schedler, Andreas (1999), "Percepciones públicas de fraude electoral en México", *Perfiles Latinoamericanos*, año 8, núm. 14, junio, pp. 103-127.
- Schmitter, Philippe C. (1997), *Intermediaries in the Consolidation of Neo-Democracies*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Solano Ramírez, Gabino (2006), "Los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo", *El Cotidiano*, año 21, núm. 138, julio-agosto, 51-62.
- Somers, Margaret (1998), "'We're No Angels': Realism, Rational Choice, and Relationality in Social Science", *American Journal of Sociology*, núm. 104, pp. 722-785.
- Tamayo, Sergio (1999), *Los veinte octubre mexicanos. La transición a la modernización y la democracia, 1968-1988*, México, UAM-A.
- Tilly, Charles (1998), "Where Do Rights Come From?", en T. Skocpol (ed.), *Democracy, Revolution and History*, Ithaca, Cornell University, pp. 55-72.
- Tilly, Charles (1997), "Democracy Is a Lake", en C. Tilly, *Roads from Past to Future*, Boston, Rowman & Littlefield, pp. 193-215.
- Tilly, Charles (1995), "La democracia es un lago", *Sociedad*, núm. 7, pp. 5-29.
- Transparencia Internacional (2006), "Corruption Perceptions Index (CPI)", Transparencia Internacional, en URL www.transparency.org, última consulta abril de 2011.
- Transparencia Mexicana (2006), *Índice nacional de corrupción y buen gobierno. Informe ejecutivo*, México, Transparencia Mexicana, en URL www.transparenciamexicana.org.mx, última consulta abril de 2011.
- Valenzuela, J. Samuel (1992), "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions", en Scott Mainwaring et al. (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame, pp. 57-104.
- Wada, Takeshi (2004), "Event Analysis of Claim Making in Mexico: How Are Social Protests Transformed into Political Protests", *Mobilization*, vol. 9, núm. 3, pp. 241-257.
- Weldon, Jeffrey A. (2006), "Poder Legislativo, tiempos de cambio", *Este País*, núm. 181, abril, pp. 36-40.
- Whitehead, Laurence (1995), "Liberalización económica y consolidación de la democracia", en Georges Couffignal (comp.), *Democracias posibles*, Buenos Aires, FCE, pp. 129-147.