



México: una democracia de baja intensidad

SEMINARIO MÉXICO

EMILIO RABASA GAMBOA

ITESM-CCM.

El término “democracia de baja intensidad” me fue sugerido por el politólogo alemán¹ Hans-Jürgen Puhle en su artículo “Problemas de la consolidación democrática y democracias defectuosas”,² en el que define a una democracia defectuosa, disminuida o de baja intensidad como: “los regímenes en transformación que no han llegado a la consolidación de una democracia liberal, pero que, al mismo tiempo, ya no son regímenes autocráticos por el hecho de que básicamente funciona como principio el régimen electoral (elecciones libres y honestas), es decir, que llegan al gobierno los que fueron votados por los ciudadanos y no se falsifican los resultados electorales en forma significativa y sustancial”.³

En seguida el autor caracteriza a las democracias de baja intensidad destacando cuatro elementos:

- ▶ exclusividad o limitación de los electores, contraria a la universalidad del voto de la democracia liberal.
- ▶ tutelaje, como dominios reservados para poderes o actores de veto que influyen en las elecciones.
- ▶ delegativa, cuando uno de los poderes domina a los otros y por ende no funcionan los *checks and balances* (pesos y contrapesos).
- ▶ iliberalidad que afecta a las libertades políticas, pero sobre todo se debe a la ausencia de un auténtico Estado de derecho.⁴

Hasta aquí la teoría de Puhle, en la que por cierto dice haber atajado con este término, a la tan socorrida tendencia de la politología de adjetivar a las democracias, contrariamente a lo que en alguna ocasión sugirió el historiador Enrique Krauze, en su conocido ensayo, “Por una democracia sin adjetivos”, ya que Puhle sostiene que lo emplea en un sentido fundamentalmente descriptivo y no valorativo.

Cabe agregar que en la aplicación de su teoría al análisis empírico, ubica a México como una democracia de baja intensidad por su iliberalidad al caer, al igual que otros países, de un Estado de derecho.

Si nos atenemos a la caracterización de Puhle, habría que decir que, de los cuatro elementos que señala la iliberalidad por ausencia de un efectivo Estado de derecho es la nota que confiere la baja intensidad a nuestra democracia. Estaremos de acuerdo en que ninguna democracia sólida carece de este elemento fundamental para su pleno funcionamiento, entre otras razones porque no se puede asegurar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos si no hay un sistema efectivo de aplicación de la ley.

Por otra parte, si bien es cierto que “esta deficiencia básica impide hablar del México contemporáneo como de una democracia liberal plena”,⁵ también lo es que la ingeniería de un Estado de derecho pertenece a una categoría analítica distinta⁶ de la teoría de la consolidación democrática, en la que se ubica el problema de una democracia de alta o baja intensidad. La construcción de la democracia y del Estado de derecho corresponden a procesos distintos pero estrechamente vinculados. En las democracias sólidas, el segundo se desarrolló antes que la primera.

Aunque también habría que matizar un poco el diagnóstico anterior, ya que es evidente que por lo menos el Trife, elemento integrador del Estado de derecho mexicano, tiene un alto grado de efectividad⁷ a diferencia de otras instancias del sistema de procuración y administración de justicia mexicanos.

En relación con los otros elementos de la tipología de Puhle, tal parece que la reciente aprobación en la Cámara de Diputados del voto de los mexicanos en el extranjero es una buena señal sobre una mayor universalidad electoral, que evita dejar fuera de una elección presidencial alrededor de entre tres y cuatro millones de compatriotas, cuyo voto podría resultar decisivo en una elección que se anticipa bastante cerrada.⁸

En relación con los elementos 3 y 4, podríamos pensar que están superados en nuestro caso, o por lo menos disminuidos por la legislación electo-





ral y la penalización de las diversas formas de coaccionar al votante, o influir en el voto libre y secreto.

Ahora bien, es importante destacar algunos de los riesgos a los que nos expone la aplicación del concepto sugerido. El primero, y que de entrada habría que descartar, es el de la ideologización del mismo, que ocurre cuando un término al que se quiere dar un uso descriptivo se desvía hacia un propósito distinto como justificar un determinado estado de cosas. De esta manera los eternos transitólogos, permanentemente instalados en la "transitocracia"⁹ estarían de plácemes con Puhle, ya que les ha proporcionado una excusa más para reiterar que la transición democrática en México no ha concluido, pues para que ello suceda le falta su Estado de derecho: "La democracia en México es una democracia situada en un contexto de graves abusos contra los derechos humanos, una policía corrupta, burocracias clientelistas e ineficaces, insultantes desigualdades sociales y demás",¹⁰ luego entonces todavía le falta mucho para llegar a ser una democracia plena. Argumento que presupone el ideal de una democracia perfecta y por lo tanto, "se resiste a reconocer lo decepcionante de la democracia actual".¹¹

Si queremos evitar la historia interminable de una democracia que nunca llega a su fin, entonces hay que asegurar que los conceptos empleados cumplan estrictamente con la función descriptiva que se busca y no resulten expresiones prescriptivas, a manera de recetas sobre los buenos deseos del analista o investigador.

En ese tenor cabría incluso cuestionar la teoría de la consolidación, misma que, como lo expresé anteriormente, se encuentra en la base de la caracterización puhlleana, ya que lo que finalmente se pretende es responder a la pregunta: ¿por qué México no ha logrado consolidar su democracia, sobre todo si tenemos en cuenta lo prolongado que ha sido su proceso democratizador?,¹² ¿en verdad esto se debe a que todavía nos falta contar con un efectivo Estado de derecho?

Lo que en el fondo inquieta, de manera recurrente, es la gran incertidumbre que está creando la ineficacia democrática, no para intentar resolver los grandes problemas nacionales (por ejemplo, la pavorosa inequidad social y la inseguridad pública), ya que ésa no es la función de la democracia, que no tiene un carácter sustantivo, sino procedimental, pero sí para generar las suficientes mayorías que permitan asegurar aquellas políticas públicas encaminadas a solucionar esos gra-

RÉPLICA

Jorge Cadena Roa, CEIICH-UNAM. La democracia es un régimen político que no requiere de la existencia de seres perfectos, sino que puede empezar a funcionar con los heredados del periodo predemocrático. No es un régimen que destierre para siempre el conflicto y los reflejos autoritarios, sino que proporciona mecanismos para encontrar soluciones no violentas y preferentemente incluyentes a partir del diálogo, la negociación y el compromiso. Indudablemente funciona mejor cuando ciudadanos y gobernantes han interiorizado una cultura democrática de respeto a los derechos de los demás y cumplimiento de las obligaciones propias. Pero aún cuando los gobernantes abusen de su poder y los ciudadanos eludan sus responsabilidades, la democracia cuenta con dispositivos para encontrar desviaciones, hacerlas públicas y penalizarlas –aunque sea en las urnas. La competencia por el poder hace que

unos actores se vigilen a otros; el celo en la defensa de las libertades frena amagos de abuso autoritario; el acceso a la información fomenta la responsabilidad y la rendición de cuentas. La democracia es un régimen que a partir de algunos derechos básicos (a la palabra, a la asociación, a votar y ser votado, a no ser privado de la libertad sin mandato judicial, etc.) permite la ampliación progresiva del número de grupos sociales que gozan del ejercicio de esos derechos (mujeres, indígenas, nacionales que viven en el extranjero, etc.), así como la incorporación y protección de nuevos derechos (el derecho a la salud, el derecho a la igualdad frente a la ley, el derecho a ser diferente, etc.). Es decir, la democracia cuenta con mecanismos para que se la pueda ampliar y profundizar de manera que no quede limitada a cuestiones de procedimiento, sino que atienda los problemas sustantivos que afectan a los ciudadanos. En las democracias consolidadas los actores estarían acostumbrados a

resolver los conflictos políticos de conformidad con la ley y quienes quieran resolverlos al margen, o en contra de ella, fracasarían y serían penalizados por el electorado o las autoridades judiciales, según la gravedad del caso. Habría que agregar que, de acuerdo con Linz y Stepan, el Estado de derecho es una condición para la existencia de una democracia consolidada, pero hay cuatro más. La primera de ellas se refiere a la existencia de una *sociedad política* autónoma y representativa de la pluralidad social como medio para regular la lucha por el poder. Las otras tres condiciones no tienen que ver directamente con los medios para acceder al poder sino con otras tres áreas igualmente fundamentales. Las democracias consolidadas requieren de la existencia de una *sociedad civil* robusta y participativa, de una *burocracia estatal* profesionalizada y eficiente que pueda servir a cualquier gobierno electo, independientemente de su origen partidista, y una *sociedad económica* insti-



ves problemas. Por ejemplo, es un hecho que la falta de inversión privada en la industria eléctrica no sólo afecta el desarrollo y crecimiento de la misma, sino que absorbe una enorme cantidad de recursos públicos que, bien administrados, ayudarían significativamente al sistema educativo y de salud, en donde nunca habrá inversión privada suficiente para garantizar la cobertura y calidad de esos servicios. Y éstos, junto con otras políticas públicas, sí son determinantes para la solución de los “grandes problemas nacionales”, sin embargo nuestra democracia no ha podido generar la suficiente mayoría para aprobar la reforma eléctrica.

El solo hecho de que el tema de mayor preocupación sea la incertidumbre democrática es una señal con carga positiva y negativa al mismo tiempo. Positiva, porque significa que la transición en cuanto a sustitución de un régimen por otro (el autoritario por el democrático) ya se dio. Tanto es así que ya no estamos inquietos sobre el desmoronamiento del régimen autoritario, sino de las fragilidades de nuestra democracia. Negativa, porque revela una auténtica y legítima inquietud por asegurarnos que nuestra democracia se consolide, y el autoritarismo permanezca en la “tierra de nunca jamás”. “Ya no es la continui-

dad autoritaria sino la continuidad democrática la que está en tela de juicio.”¹³ Finalmente logramos transitar de un autoritarismo sólido (el régimen hegemónico del PRI de los años cincuenta a inicios de los setenta) hacia un autoritarismo frágil (el de las recurrentes crisis económicas sexenales y los también recurrentes problemas electo y poselectorales), hacia una democracia frágil (en la que ahora nos encontramos). Y la pregunta es ¿qué necesitamos hacer para llegar a la democracia sólida?¹⁴

No existen recetas que permitan responder a esa inquietante pregunta. Acaso sólo podamos aprender lo que otros países, como Chile y España, han hecho para consolidar su democracia. Pero lo que sí es no sólo seguro, sino incluso urgente, si no queremos que el fantasma de la regresión autoritaria empiece a quitarnos el sueño, es la ya inaplazable necesidad de profundizar en la democracia mexicana. Evitar que los elementos que la mantienen en baja intensidad se prolonguen más tiempo y lleguen a enquistarse, como le está pasando a la democracia rusa. En otras palabras “democratizar a la democracia”,¹⁵ que no es otra cosa que “culturalizarla”, es decir, integrarla en la cultura política de la sociedad mexicana.

tucionalizada que regule el funcionamiento del mercado sin suplantarlos por intervenciones de burocracias políticas justificadas en supuestos de “rectoría económica” o “economía planificada”.

Víctor Alarcón Olguín, UAM-I. La excesiva confrontación entre los poderes públicos en México, como bien lo apunta Emilio Rabasa, hace cada vez más difícil que un sistema con viejas reglas pueda hacerse cargo de todos los procesos que requiere una toma de decisiones eficaz dentro de un nuevo esquema de poder. La transformación institucional ha sido dispar y nos encontramos en un punto donde el surgimiento de líderes plebiscitarios con lenguaje populista que prometen aplicar la vieja receta corporativa de la justicia social desde la izquierda (como se anuncia con López Obrador) o un cambio conservador con orden (como lo fue el caso de Vicente Fox), están provocando que la población termine por desestimar a la democracia en tanto un modelo de gobierno que ofrezca una

mejor calidad de vida. Los partidos políticos por sí mismos ya no pueden cargar con todo el peso de una estrategia de reordenamiento del régimen debido a las señales contradictorias que se mandan desde el Congreso, tales como la no aprobación final de la reelección legislativa, del voto de los mexicanos en el exterior, o de las reformas estructurales pendientes (cuando se suponía la existencia de negociaciones exitosas entre las fuerzas partidarias). Lo anterior es tan criticable como las contradicciones que se han dado desde una presidencia dubitativa. Por ello resulta sustancial abrir el panorama y hacer que un mayor número de actores reclamen su derecho a participar y dar paso realmente a una dinámica de concertaciones amplia y con objetivos programáticos concretos.

Gustavo López Montiel, ITESM-CCM. La democracia de “baja intensidad” es un concepto que puede ayudarnos a entender el problema de la falta de consolidación democrática en países como México. Sin em-

bargo tiene tres problemas fundamentales. El primero reside en un posible error de grado. ¿Hasta qué punto un concepto define de manera certera un fenómeno? ¿Por qué no llamarla “democracia de media intensidad”? ¿Cuáles serían las democracias de alta intensidad? ¿Qué otras características podríamos emplear para ubicar grados de democracia y cómo podríamos alcanzar mejores rankings en ese sentido? En segundo lugar, posiblemente estemos pidiendo demasiado a la democracia mexicana, cuando en realidad la democracia es un sistema de organización de intereses políticos y no necesariamente garantiza bienestar social o mejora económica a la población, sino fundamentalmente, decisiones más legítimas. La construcción y consolidación de instituciones políticas es un trabajo en este sentido. Finalmente, estamos en un falso dilema. Cuando se argumenta que las personas en América Latina contestan que están desilusionadas con la democracia, se debe fundamentalmente a



- 1 Nacido en Nuemarkt, Silesia, en 1940, cuando era territorio alemán, hoy parte de Polonia.
- 2 Publicado en *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada* por el Centro de Estudios Históricos del Colmex, DAAD y la UNAM, en 2004.
- 3 *Ibid.*, p. 31.
- 4 *Ibid.*, pp. 33 y 34.
- 5 Schedler Andreas, “¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México” en *Transición democrática y gobernabilidad*, Plaza y Valdés, México 2000, p. 33
- 6 Correspondiente a la teoría del Estado.
- 7 Simplemente hay que considerar, entre muchos otros casos, sus recientes fallos en las elecciones fuertemente competitivas de Veracruz y Oaxaca, que resultaron definitorios de los resultados electorales para gobernador, en ambas entidades, sin mayores cuestionamientos de los actores y analistas políticos.
- 8 No se asume que vaya a ser realidad el sufragio de los mexicanos en el extranjero. Todavía falta que lo apruebe el Senado y que pueda construirse el mecanismo adecuado a tiempo por el IFE.
- 9 Término usado por Jesús Silva-Herzog Márquez en su obra *El antiguo régimen y la transición*.
- 10 Schedler Andreas, *op. cit.* p. 35.
- 11 *Ibid.*
- 12 Para el autor de esta ponencia la democratización mexicana en su fase de liberalización del sistema político autoritario se inicia con la crisis del 1968, ya que fue el evento detonador de la ruta del reformismo electoral que, a partir de 1977, llevó a la gradual expansión del pluralismo político en los órganos del Estado y el sistema de partidos políticos, fundamento de la democratización del régimen.
- 13 Schedler Andreas, “La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y la consolidación democráticas”, *Estudios*, Colegio de México, vol. XXI, núm. 64, enero-abril, 2004.
- 14 Las categorías de autoritarismo sólido, autoritarismo frágil, democracia frágil y democracia sólida corresponden a Andreas Schedler en *ibid.*, p. 33.
- 15 Schedler Andreas, “¿Y después de la alternancia? Los escenarios del cambio político en México”, en el documento de integración de ponencias correspondientes a la mesa redonda organizada por el IEDF, “Retos y perspectivas de la consolidación democrática en México”, mayo de 2003.

que los políticos han prometido que la democracia resolvería todo, cuando es únicamente un medio. Posiblemente construir mecanismos de participación en las dimensiones más bajas de la vida política, que permitan a los ciudadanos influir en las decisiones políticas, es un mejor aliado para construir un mejor sentimiento respecto a la democracia.

Miguel Ángel Valverde. *ITESM-CCM*. La democracia rusa, ha sido relativamente exitosa en su adaptación a un entorno complicado, con un Estado bajo amenaza terrorista y un libre mercado rapaz, impregnado de abusos y corrupción. Lo que podríamos esperar en México es una “aproximación” o “acomodo” democrático que, sin generar demasiadas expectativas progrese modesta pero sistemáticamente hacia un Estado de pleno derecho. Después de todo, la prueba última del éxito de una transición es el paso del tiempo. Por otro lado, una “culturización” que arraigue y legitime a la democracia entre la sociedad sería un

componente importante, pero insuficiente si no hay normas e instituciones que estimulen e incentiven la defensa y permanencia de valores democráticos.

Juan Luis Hernández. *UIA*. El concepto de “baja intensidad” nos remite al cada vez más debatido asunto de la calidad de la democracia. Múltiples han sido los epítetos para calificar nuestro proceso democratizador. Desde “democracia niña”, “democracia emergente”, “democracia sin resultados”, “democracia sin demócratas”, hasta “democracia débil” o “democracia en peligro”. El PNUD y otros organismos han hecho esfuerzos para medir el nivel de la democracia latinoamericana. Los resultados son claros: la enorme desigualdad económica y social está poniendo en riesgo la incipiente institucionalidad democrática. Por un lado, algunos sectores esperan más de lo que la democracia por sí misma puede ofrecer y, por otro, la cultura política autoritaria que permeó todas las capas socio-políticas de nuestra región no sólo no está

en retirada sino que por momentos parece regresar con particular vigor. La democracia que hemos construido en México es una democracia de piso, que tiene por delante muchos muros y techos que diseñar y concretar, pero los problemas sociales y económicos están muy cercanos a la política. Nuestra democracia necesita legitimidad para poder avanzar en su ruta liberal. Así pues, de baja intensidad o no, la democracia mexicana ofrece alcances que parecen no satisfacer tanto a quienes aspiran a tener un estadio de consolidación como para quienes esperan beneficios económicos y sociales de nuestro cambio político. Pero independientemente de las variables económicas y sociales, no podemos construir una democracia medianamente respetable si el Estado de derecho sigue tan precario como ahora. Ahí está justamente el reto de la democracia mexicana, avanzar significativamente en la construcción de un Estado donde gobernantes y gobernados tengan a la ley como valor supremo.