

4. ¿Qué clase de democracia tenemos en México?

Analizando la calidad de la democracia y la eficiencia del gobierno. _____

A casi dos décadas de las transiciones a la democracia y de la implementación de las medidas de ajuste estructural promovidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el panorama latinoamericano es desolador. Lejos de haberse cumplido las metas de consolidación democrática, fortalecimiento institucional y desarrollo económico que acompañarían al binomio democracia-neoliberalismo, las sociedades latinoamericanas se caracterizan por un mayor grado de exclusión, pobreza, clientelismo, violencia, hambre, desempleo, descrédito de los partidos políticos y debilidad institucional, entre otros.

Es incuestionable que los malos resultados económicos que han tenido las políticas neoliberales en los países latinoamericanos ha repercutido en la credibilidad y legitimidad de las instituciones democráticas y en las dificultades de los regímenes para generar condiciones de gobernabilidad, entendida como “la capacidad de los gobiernos para ejercer el poder político democrático de forma continua en condiciones de legitimidad”¹ especialmente en circunstancias de crisis. De hecho, el problema fundamental de la gobernabilidad es que en América Latina cada vez más la crisis deja de ser una excepción para convertirse en regla.

La preocupación respecto a la calidad de la democracia pone en tela de juicio el valor de la noción de consolidación y favorece un análisis basado en los aspectos importantes de las sociedades democráticas.

Es en este contexto donde se desarrolla la democracia mexicana, la pregunta que surge entonces es ¿cómo medimos la calidad de la democracia y la eficiencia del gobierno?, ¿es posible realizar un balance de las mismas a partir de ciertos indicadores?, ¿existe una relación indisoluble entre la calidad de la democracia y el desempeño económico?

¹ J. Castro “Crisis y gobernabilidad: perspectivas para las reformas de segunda generación”, *Contribuciones*, Núm.4, Buenos Aires, Argentina, 2000, p. 10

4.1. La calidad de la democracia

El debate sobre la definición de la calidad de la democracia está abierto. Para O'Donnell por ejemplo, la calidad de la democracia tiene que ver directamente con la participación ciudadana así como con un piso mínimo de derechos económicos, políticos y sociales que toda población en un Estado que se dice democrático debe tener.²

Por su parte, Philippe C. Schmitter consideró la posibilidad de generar una “escala de la calidad de la democracia” partiendo de la consideración previa de que la rendición de cuentas era un elemento fundamental de la misma. De acuerdo con este académico, los siete puntos de la escala de la calidad de la democracia serían:

1. Los acuerdos sobre los regímenes parciales y en la Constitución misma son aplicados efectivamente a todos los grupos y los territorios.
2. Las condiciones de una competencia política efectiva son iguales para la mayoría de los ciudadanos y grupos.
3. La efectiva igualdad de participación genera mayores grados de igualdad substantiva para más ciudadanos y grupos.
4. Los resultados electorales decrecen o aumentan significativamente, o permanecen iguales durante tres elecciones nacionales sucesivas.
5. La membresía en asociaciones o movimientos se incrementa y extiende su influencia a una amplia gama de intereses.
6. Los individuos muestran una tendencia ascendente a considerarse a sí mismos como “políticamente eficaces”.
7. La igualdad de géneros ha mejorado.³

Para Leonardo Morlino una democracia de calidad es aquella que presenta “una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y

² Guillermo O'Donnell: “Es una obligación y un derecho criticar nuestras democracias” entrevista realizada por César Cansino, publicada en *Metapolítica*, Núm. 39 Enero-febrero 2005.

³ Philippe C. Schmitter, “Calidad de la democracia: Las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas”, *Metapolítica*, Núm. 39 Enero-febrero 2005.

mecanismos.” Este autor distingue tres niveles de calidad de la democracia, en términos de procedimiento, contenido y resultados.⁴

- **Calidad en Términos de Procedimiento:** significa que los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de la ley. Monitorean la eficiencia de la aplicación de las leyes vigentes, la eficacia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad y la rendición de cuentas políticas de los gobernantes electos en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil. Las esferas procedimentales de la calidad democrática son el Estado de Derecho y la rendición de cuentas.

Estado de Derecho

Además del reforzamiento de normas legales, el término se refiere al principio de la supremacía de la ley y supone al menos la capacidad para hacer que las autoridades respeten las leyes y para tener leyes de dominio público, universales, estables y precisas no retroactivas, características fundamentales para cualquier orden civil y un requerimiento básico para la consolidación democrática, junto con otras cualidades básicas, tales como el control civil sobre el ejército y la independencia del poder judicial.

Respecto a este punto, se identifican varias características clave para la calidad de la democracia:

- La igual aplicación de la ley a todos, incluyendo a las autoridades, [todos los individuos son iguales ante la ley y ninguno está por encima de ella, incluso en el nivel supranacional];
- Ningún área debe estar dominada por el crimen organizado incluso en el nivel local, [Supremacía del Estado legal; la inexistencia de corrupción en las áreas política, administrativa y judicial; la existencia de una burocracia local, civil y centralizada que de forma competente, efectiva y universal aplique las leyes y asuma la responsabilidad en caso de algún error]
- La existencia de una policía efectiva, que respete los derechos individuales y las libertades garantizadas por la ley;

⁴ Ver: Leonardo Morlino, “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”, *Metapolítica*, Núm. 39 Enero-febrero 2005.

- El acceso igual y sin complicaciones de los ciudadanos al sistema de justicia en caso de demandas entre ciudadanos privados o entre éstos e instituciones públicas;
- Una rápida resolución de investigaciones criminales y de demandas civiles y administrativas;
- Independencia de los tribunales de justicia de cualquier influencia política; habilidad de las cortes para mantener firmes sus decisiones; supremacía de la Constitución, interpretada y defendida por una Corte Constitucional.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es la obligación de los líderes políticos electos de responder por sus decisiones políticas cuando les es pedido por los ciudadanos electores u otros cuerpos constitucionales.

Tiene tres características principales: la información, la justificación y el castigo/recompensa. El primer elemento, la información sobre el acto político o serie de actos de un político u órgano político (el gobierno, el parlamento, etcétera), es indispensable para atribuir responsabilidad. La justificación se refiere a las razones suministradas por los líderes gobernantes por sus acciones y decisiones. El tercero, castigo/recompensa, es la consecuencia diseñada por el elector o cualquier otra persona o cuerpo que realice una evaluación de la información, las justificaciones y otros aspectos e intereses detrás del acto político. Estos tres elementos requieren de la existencia de una dimensión pública caracterizada por el pluralismo, la independencia y la participación real de una gama de actores individuales y colectivos.

La rendición de cuentas puede ser vertical u horizontal. La rendición de cuentas vertical es la que los electores pueden demandar de sus gobernantes electos, la que los gobernados pueden exigir al gobernante que aclare a la luz de ciertos actos por él ordenados. Este primer tipo de rendición de cuentas tiene una naturaleza periódica y depende de las diversas fechas electorales a nivel nacional y local. Por su parte, la rendición de cuentas horizontal es la responsabilidad que los gobernantes tienen de responder a otras instituciones o actores colectivos que tienen la habilidad y el poder de controlar la conducta de los gobernantes.

Es relativamente continua y está sustancialmente formalizada por la ley. En la práctica, se manifiesta usualmente en el monitoreo ejercido por la oposición en el legislativo, por las diversas valoraciones y decisiones emitidas por la corte, si se encuentra activa, y por las cortes constitucionales, las agencias auditoras, los bancos centrales y otros cuerpos con propósitos presentes en las democracias.

Entre las condiciones centrales para asegurar la rendición de cuentas destaca la necesidad de que en dicha democracia exista independencia de las cortes de justicia, que los ciudadanos interesados, educados e informados que hayan internalizado los valores fundamentales de la democracia permanezcan involucrados en el proceso político y la presencia de fuentes de información independientes.

- **Calidad en Términos de Contenido:** una democracia de calidad es aquella en la que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de libertad e igualdad. Por ello la importancia del respeto pleno de los derechos que se extienden al logro de un espectro de libertades e implementación progresiva de mayor igualdad política, social y económica.

Libertad e igualdad son los dos principales ideales democráticos, y es obvio que son centrales para una definición normativa de la calidad democrática. Existen derechos esenciales que deben ser promovidos en el interior de una democracia para alcanzar libertad e igualdad o solidaridad. Los derechos políticos incluyen el derecho al voto, el derecho a que los líderes políticos puedan competir por el apoyo electoral y el derecho a ser electo para un cargo público. Los derechos civiles esenciales incluyen la libertad personal, el derecho a una defensa legal, el derecho a la privacidad, la libertad de elegir el lugar de residencia, la libertad de movimiento, el derecho de emigrar, la libertad y el secreto de correspondencia, la libertad de pensamiento y expresión, el derecho a la información y una prensa libre, y la libertad de asamblea, asociación y organización, incluyendo organizaciones políticas sin vínculo alguno con los sindicatos.

Por su parte, los derechos civiles-económicos incluyen no sólo los derechos de la propiedad privada y la empresa, restringidos por su condición en el interior de los límites sociales estipulados por la ley, sino también los derechos asociados al empleo y a la manera en que el trabajo es llevado a cabo, el derecho a un salario justo y al descanso, así como el derecho de reunión.

La igualdad y la solidaridad se han alcanzado en la realidad mediante la implementación de derechos sociales. En una democracia, ellos incluyen el

derecho a la salud o al bienestar físico y mental, el derecho a la asistencia y la seguridad social, el derecho al trabajo, el derecho a la dignidad humana, el derecho a huelga, el derecho al estudio y la educación, así como el derecho a entornos saludables, concretamente, a la protección del ambiente, y el derecho a vivienda.

- **Calidad en Términos de Resultados:** al tratarse de un régimen ampliamente legitimado, que satisface completamente a los ciudadanos. Cuando las instituciones tienen el completo apoyo de la sociedad civil, pueden alcanzar los valores del régimen democrático. Lo que se refleja en la reciprocidad o correspondencia de las decisiones políticas a los deseos de los ciudadanos y la sociedad civil en general.

La reciprocidad se manifiesta a través de cuatro componentes principales en relación a: las políticas en el centro del interés público; los servicios que son garantizados a los individuos y los grupos representados por el gobierno; la distribución de bienes materiales a sus electores a través de la administración pública y otras entidades; y la extensión de bienes simbólicos que crean, refuerzan o reproducen un sentido de lealtad y apoyo al gobierno.

Tal vez el método más efectivo para medir la dimensión de la reciprocidad es examinar la legitimidad del gobierno; es decir, la percepción de los ciudadanos. Aquí, el elemento clave es que el apoyo a las instituciones democráticas y la creencia de que éstas son las únicas que garantizan realmente la libertad y la igualdad, está difundido en cada nivel social, desde la élite más estrecha hasta las masas en general. La difusión de actitudes favorables a la existencia de instituciones democráticas y a la aprobación de sus actividades sugerirán satisfacción e, indirectamente, que la sociedad civil percibe cierto nivel de reciprocidad.

4.2. Los indicadores del Banco Mundial sobre la calidad de la democracia en México

A partir de los elementos teóricos anteriormente descritos, el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han desarrollado una metodología propia, sumamente interesante, para medir la calidad de las democracias. En el caso del Banco Mundial, los parámetros se construyen a partir de la idea de la gobernabilidad o buen gobierno, mientras que en el caso del PNUD se hace a partir del concepto de democracia ciudadana.

A fin de medir la calidad de las democracias, el Banco Mundial ha construido seis indicadores de gobernabilidad definida como las tradiciones e instituciones por medio de las cuales, la autoridad en un país es ejercida. Esto incluye:

- 1) El proceso por el cual los gobiernos son electos, monitoreados y remplazados.
- 2) La capacidad del gobierno para la efectiva formulación e implementación de políticas, y
- 3) El respeto de los ciudadanos y del Estado; así como de las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.

Los primeros dos grupos de gobernabilidad (Rendición de Cuentas y Estabilidad Política) intentaron retomar la primera parte de la definición de gobernabilidad: el proceso por el cual las autoridades son electas y reemplazadas.

En la *Rendición de Cuentas* se incluyen un número importante de indicadores cuantificables, principalmente de los aspectos de proceso político, las libertades civiles y los derechos políticos. Estos indicadores miden el grado de participación que tiene un ciudadano en su país, principalmente en la elección de los gobiernos. Se incluye igualmente en esta categoría indicadores que miden la independencia de los medios de comunicación masivos, los cuales juegan un rol importante en el monitoreo constante de las autoridades y la contabilidad de sus acciones.

El segundo grupo de gobernabilidad es denominado *Estabilidad política y Ausencia de la violencia*. En este índice son combinados varios indicadores, que miden las percepciones de la probabilidad de que un gobierno en el poder será desestabilizado o derrocado por la actuación de medios violentos y/o inconstitucionales, incluyendo la violencia interna y el terrorismo. Este índice retoma la idea de que la calidad de gobernabilidad esta comprometido por la aparición de cambios abruptos en el gobierno, lo cual no sólo tiene un efecto sobre la continuidad de las políticas, sino que afecta en el derecho de todos los ciudadanos en la elección pacífica y el reemplazo de las autoridades en el poder.

Los siguientes dos grupos (Eficiencia del Gobierno y Calidad Regulatoria), suman diferentes indicadores que permiten evaluar la capacidad de formulación e implementación de políticas por parte del gobierno.

En *Eficiencia del Gobierno* se combinan en una sola agrupación respuestas sobre la calidad en la provisión de servicios públicos, la calidad de la burocracia, la competencia de los servidores civiles, la independencia del servicio civil de las presiones políticas y la credibilidad de los compromisos del gobierno para la implementación de políticas. El punto central de este índice es ahondar sobre los

estímulos requeridos por el gobierno para ser capaz de producir e implementar políticas eficientes y entregar beneficios públicos.

El segundo grupo, el cual se refiere a la *Calidad Regulatoria*, se encuentra encaminado a la evaluación de las políticas, como tales. Incluye medidas de la incidencia de políticas de mercado cerrado (no amistoso), como el control de los precios o la inadecuada supervisión bancaria, asimismo, las percepciones de los gravámenes impuestos por una regulación excesiva en áreas, como son el comercio exterior y el desarrollo de los negocios.

Los últimos dos grupos (Estado de Derecho y Control de la Corrupción) abarcan, en términos generales, el respeto de los ciudadanos y del Estado en cuanto a las instituciones que gobiernan sus interacciones.

En el *Estado de Derecho* se incluyen diversos indicadores los cuales miden la extensión de cuáles agentes confían y cuales se atienen a las reglas de la sociedad. Estos incluyen percepciones de la incidencia del crimen, la efectividad y vaticinio de la justicia y la capacidad de hacer cumplir los contratos. Juntos, estos indicadores miden el éxito de una sociedad en desarrollo un ambiente en el cual la prosperidad y la observancia de las reglas, bases para las interacciones económicas y sociales, y sumamente trascendente, la certeza de que los derechos de propiedad son protegidos.

El grupo final, el cual se refiere al *Control de la Corrupción*, mide las percepciones de la corrupción, convencionalmente definida como el ejercicio del poder público a favor de la ganancia particular.⁵

Los indicadores de gobernabilidad agregados resultados de la metodología antes descrita para todos los países, son presentados e interpretados de la siguiente manera: Los estimados de gobernabilidad están normalmente distribuidos con una media de cero y un estándar de desviación de uno en cada periodo. Esto implica que todos los resultados están situados entre -2.5 y 2.5, con los más altos correspondientes a los mejores resultados. Estos datos en ningún momento proporcionan información acerca de las tendencias en la gobernabilidad global; sin embargo, si informan sobre los cambios en las posiciones relativas de los países en este aspecto.

La importancia de estos indicadores desarrollados por el Banco Mundial radica en que refleja los avances y retrocesos de la democracia en México, con indicadores precisos sobre la calidad de la democracia en el país.

⁵ Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, "Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006". *World Bank Policy Research Working Paper No. 4280*, 2007.

De conformidad con los indicadores desarrollados por el Banco Mundial⁶, la rendición de cuentas en México durante el periodo de 1996 y 1998 pasó de 42.1% a 49.0%, con un índice de -0.20 a -0.05 respectivamente. Durante el sexenio de Vicente Fox aumentó en el 2000 a 54.8% con un índice de +0.21, mientras que en el 2005 se alcanzó el 57.7% con un índice de +0.19. El 2006 fue marcado por las elecciones presidenciales y el índice de rendición de cuentas vivió un descenso para posicionarse en 52.4% con un índice de +0.06.

En materia de estabilidad política, México habría pasado de 20.2% en 1996 con -0.83 a 26.4 en 1998 con -0.50 de índice. Según las cifras se presenta un aumento considerable durante el sexenio de Vicente Fox donde se pasó de un 42.3% en el 2000 a 46.2% con +0.02 en el 2002. No obstante, cabe destacar que los comicios del 2006 provocaron una baja en el índice de estabilidad política registrando en el 2006 32.7% con -0.40.

Asimismo en materia de eficiencia del gobierno, México habría transitado en el gobierno de Ernesto Zedillo de un 59.2% y un -0.04 en 1996 a un 64.9% en 1998. A partir del año 2000 se registraron altas y bajas pasando de 64.9% en el 2000 a 57.8% en el 2005 y a un 60.07% en 2006. Los índices se mantendrían positivos a partir de 1998 hasta el 2006 es decir de +0.34 a +0.16 respectivamente.

En materia de calidad regulatoria presenciamos un ligero descenso al pasar de 72.7% en 1996 a 71.2% en 1998, con índices de -0.65 a 0.67. Durante el periodo gobernado por el Partido Acción Nacional también presenció una disminución posicionándose en 63.9% en el 2000 y un 62.9% en 2005. Para el 2006 aumenta ligeramente a un 63.4% con un índice de +0.43.

Por otro lado, el índice sobre el Estado de Derecho presenta considerables avances al transitar del 36.2% en 1996 al 42.9% en el 2002. Si bien se considera positivo el ascenso, disminuye a 39.0% en 2005 reponiéndose ligeramente para el cierre del sexenio en 40.5% en 2006. El índice sobre el Estado de Derecho presentó variaciones que van de -0.48 en 1996, -0.37 en 2003 y -0.49 en 2006. Sin duda, esta es una de las áreas más sensibles para el fortalecimiento y calidad de la democracia mexicana. Como lo señalamos en la parte teórica, el Estado de Derecho es fundamental para la consolidación democrática y el efectivo funcionamiento del gobierno.

Finalmente los indicadores relativos al control de la corrupción son alarmantes, siempre de índole negativo para el país. Aunque también representan algunos avances al transitar del lugar 37 en 1996 al 53 en 2003, pero cayendo al 47 en 2006.

⁶ Banco Mundial, Aggregate Governance Indicators 1996-2002, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/2002kkzcharts.xls>

En un enfoque comparativo sobre la rendición de cuentas en América Latina durante el año de 2006, tenemos a Chile que, en una escala de cero a cien, donde cien es el más alto, se posiciona en el primer lugar con 87.5%, siguiéndole Uruguay con 76.4% y en octavo lugar se encuentra México con 52.4% por debajo de Costa Rica, Paraguay, Brasil, Argentina y República Dominicana.

Respecto a la estabilidad política, en la cabeza se encuentra Costa Rica con 79.8%, Chile con 77.4%, Uruguay con 67.3% y en noveno lugar con 32.7% México por debajo de República Dominicana, Panamá, Argentina, El Salvador y Brasil.

En materia de eficiencia del gobierno, México se posiciona en cuarto lugar con 60.07%, mientras que los primeros puestos corresponden a Chile con 87.7%, Uruguay con 68.7% y Costa Rica con 65.4%.

En cuanto a calidad regulatoria, las diferencias son abismales entre los tres primeros puestos: Chile a la cabeza con 91.7% y Costa Rica y México con 63.4%. En el rubro de Estado de Derecho, también existen diferencias considerables. Chile se encuentra en el primer lugar con 87.6%, le sigue Costa Rica con 64.8% y México en el sexto lugar con 40.5% después de Uruguay, Panamá y Brasil.

Finalmente en lo que concierne al control de la corrupción las diferencias no sólo son abismales sino muy reveladoras para analizar a fondo el problema de la corrupción en nuestro país. El país que se encuentra en primer lugar es Chile con 89.8%, le sigue Uruguay con 75.2, después está Costa Rica con 67.0%, El Salvador con 53.9%, Colombia con 51.9% quien en el rubro de estabilidad política se encuentra en el último lugar con a penas 7.7%, y México en el octavo lugar con 46.6%.