

I. PARA UNA EVALUACIÓN DEL ESTADO DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

LUIS EMILIO GIMÉNEZ CACHO,*
*con la colaboración de ADRIÁN PÉREZ CORTÉS***

LAS PREMISAS DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN LA PERSPECTIVA DEL IETD

El Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD) nació en 1989. Se constituyó a partir de la convicción de sus fundadores de que los cambios democráticos que necesitaban la sociedad y la política mexicana no se harían viables a través de una abrupta ruptura institucional, sino de un proceso paulatino de reformas legales e institucionales convenido entre las más importantes fuerzas políticas.

La elección presidencial de 1988 había sido un parteaguas. Dejó de manifiesto las debilidades del entramado institucional mexicano, formal y ritualmente democrático, pero cuyos vectores dominantes, desde la conclusión de la etapa armada de la Revolución, fueron siempre el presidencialismo exacerbado en el gobierno y las instituciones del Estado y la hegemonía aplastante de las diversas versiones del Partido Revolucionario Institucional.

Para fines de los años ochenta los mecanismos de la política institucional se mostraban definitivamente incapaces de contener los impulsos de una sociedad que se había transformado de manera radical y que a partir de la reforma política de 1977, año con año, elección tras elección, manifestaba creciente inconformidad y una inédita vocación participativa. Las nuevas circunstancias exigían al sistema político una apertura de espacios de libertad política y de expresión de la pluralidad que el pensamiento político dominante había considerado hasta entonces un peligro para la estabilidad del país.

Conviene recordar la forma en que en ese ya remoto 1989 el IETD entendía ese proceso de transición en su primer documento público:

Se concibe a la transición democrática como el periodo de sustitución pacífica y negociada de los viejos mecanismos verticales y autoritarios de control político, por un auténtico régimen de partidos plural, representativo, sustentado en elecciones libres, transparentes, capaces de devolver al elector el principal derecho del ciudadano: elegir a sus gobernantes [...] La re-forma democrática mexicana plantea y nos plantea la necesidad de organizar a la diversidad de las tendencias políticas existentes en auténticos organismos permanentes capaces de representar en forma cotidiana proyectos, programas y opciones estratégicas, apoyadas por grupos y sectores específicos de interés y, al mismo tiempo, de reformar las leyes que hoy favorecen o acentúan los rasgos autoritarios.

* Sociólogo por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; miembro fundador del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

** Politólogo por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; miembro del Instituto de Estudios para la Transición Democrática. Instituto de Estudios para la Transición Democrática, "México: para una transición democrática", Cuaderno núm. 1, 1989.

Los planteamientos del IETD en aquel relevante momento poselectoral ponían los énfasis en un programa para la transformación de las instituciones electorales y de las reglas para la constitución y funcionamiento de los partidos que permitiera la expresión de la pluralidad política, las elecciones libres y competidas.

Con estas premisas el IETD participó activamente en la promoción y seguimiento de los largos debates que dieron lugar a las sucesivas reformas electorales de 1989-1990, 1993, 1994 y 1996. En ese periodo se confirmó la tesis de que era posible y viable una transformación paulatina del sistema político. El cambio del sistema electoral y su secuela de alteraciones en la vida política del país fueron el resultado complejo y nunca lineal de la movilización social, la participación electoral y los acuerdos entre las fuerzas políticas que fueron permitiendo un nuevo ordenamiento de la competencia política y nuevas reglas para la relación entre la sociedad mexicana y la política. El proceso ha sido ampliamente documentado por varios miembros destacados del IETD.

Para un mexicano común de 1988, el escenario político de este nuestro 2013 resultaría seguramente irreconocible. El partido hegemónico perdió ya el carácter de espacio casi exclusivo para el ejercicio de la política y el acceso al gobierno. Luego de prolongados y tesoneros esfuerzos electorales en el ámbito municipal y estatal, Acción Nacional, tradicionalmente un partido testimonial, ha logrado triunfar en dos elecciones presidenciales consecutivas y gobernó el país 12 años sin contratiempos mayores. Los partidos y corrientes de izquierda, conformados históricamente por minorías dispersas y enfrentadas por diferencias doctrinarias, pudieron constituir un partido que ha sido capaz de gobernar la capital del país por más de tres lustros y disputar creíblemente la propia Presidencia de la República.

El Senado y la Cámara de Diputados, dejaron de ser escenario de los tediosos fastos presidenciales. El Congreso mexicano es hoy un foro plural de debates libres e intensos. Los senadores y diputados se han tornado ahora en protagonistas de operaciones políticas y legislativas imposibles de imaginar hace dos decenios.

Replicando lo sucedido en los niveles federales, por todo el país, en los ayuntamientos y en los congresos de los estados coexiste una abigarrada representación de fuerzas y personajes políticos. Son ya muy pocas las entidades que no han vivido al menos una experiencia de cambio del partido del gobernador.

La concentración del poder en la Presidencia, el rasgo emblemático del autoritarismo político mexicano, también ha cambiado su rostro. Hoy, cualquiera de las cámaras del Congreso puede condicionar las decisiones del Poder Ejecutivo. Desde hace quince años, el partido en el gobierno, sea cual sea su color, no cuenta con mayoría legislativa. Las preocupaciones de la actualidad política giran en torno a la dificultad del Presidente y su partido para hacer avanzar sus iniciativas y la indudable capacidad de la Cámaras para limitar y hasta anular la eficacia de las acciones del gobierno.

Las diferencias entre las cámaras de diputados y senadores con el gobierno federal y de la federación con los gobiernos de los estados se dirimen hoy, muchas veces por votos divididos, en una Suprema Corte de Justicia que en materia política siempre fue vista como una simple ejecutora de directrices gubernamentales. La Suprema Corte en su función de tribunal constitucional dejó de ser apéndice del gobierno en turno para desempeñar hoy un papel determinante en la resolución de conflictos políticos muy importantes.

El presidencialismo autoritario se vio acotado también por el surgimiento de diversos organismos estatales autónomos. Organizar las elecciones, vigilar que funcionarios y gobiernos respeten los derechos humanos, elaborar la estadística nacional e incluso resolver sobre la política monetaria, son casos destacados de atribuciones del poder político que dejaron de estar bajo el control del Presidente de la República.

La radio, la televisión y los periódicos gozan de una libertad frente al poder de la que no podían ufanarse hace dos décadas. Los términos de la ecuación prensa-poder político han cambiado radicalmente. Los gobiernos, los dirigentes políticos y la administración pública están sujetos a un escrutinio inédito que ha vigorizado el poder de influencia de la prensa y la televisión sobre las decisiones públicas más relevantes.

PARÁMETROS DE LA INSATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA

El efecto de todos estos cambios políticos e institucionales ha sido inequívocamente democrático. Frente a un régimen monocolor emergió la diversidad política y la pluralidad de opciones. El presidencialismo exacerbado, dejó paso a la división efectiva de poderes. El contrapeso y vigilancia del poder legislativo sobre el gobierno y el control de constitucionalidad de la Corte son realidades actuantes. Las elecciones dirigidas y controladas por el gobierno pasaron a ser un juego de resultado incierto con normas y recursos de equidad razonablemente respetados por los partidos contendientes y con un mecanismo independiente para la resolución legal de los diferendos. A pesar del a veces excesivo ruido propagandístico, los gobiernos se suceden de manera pacífica y los ganadores son determinados por la mayoría del voto popular.

Sin embargo, la sociedad mexicana no está satisfecha con su régimen político. Una tras otra, las encuestas de apreciación pública sobre las instituciones políticas devuelven información negativa. Varios de los actores centrales de los cambios que hemos vivido permanecen en el fondo de la escala del crédito del público. Junto con la policía, los senadores, los diputados y los partidos políticos siguen siendo los peor evaluados por la ciudadanía.¹

Visto desde la perspectiva latinoamericana, el desencanto de los mexicanos con su democracia es notorio. La encuesta Latinobarómetro de 2011 dio cuenta de que sólo 40% de los mexicanos otorgan apoyo claro a la democracia. Es la cifra más baja de América Latina, sólo superior al 36% que se registró en Guatemala y muy lejos del 58% que fue el promedio de la región. Un dato más inquietante

¹ A la Pregunta: "En una escala de calificación de 0 a 10, donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿qué tanto confía en...?. Las calificaciones más bajas del público son para los sindicatos (4.5), los senadores (4.4), los diputados (4.4), los partidos políticos (4.4) y la policía (4.3), en un contexto en el que las instituciones mejor calificadas fueron la familia (7.8), los médicos (6.6) y la Iglesia (6.4) y en el que la televisión alcanza 6.1. Secretaría de Gobernación. *Encuesta Nacional de Cultura Política 2012*, principales resultados, noviembre de 2012.

aún es la comparación con las cifras de la misma encuesta en 2010: en un año el indicador de apoyo a la democracia se redujo en México en nueve puntos porcentuales. Una tendencia descendente superior a la de 3 puntos que se observó en todo el subcontinente.²

En términos generales los autores del Latinobarómetro achacan la caída del aprecio por la democracia en América Latina a los efectos de la crisis económica del último trienio. Pero en el caso de México destacan también la singularidad del ascenso del crimen organizado, la proliferación de los delitos y la crisis del sistema de seguridad pública durante el gobierno de Felipe Calderón.³

Aunque sin duda la reciente crisis económica internacional con su secuela de desempleo y descenso de los ingresos reales y la expansión de la delincuencia son componentes decisivos de una caída de la confianza pública, habrá que reconocer que el descrédito de las instituciones políticas tiene un origen más complejo. A finales de 2010, con motivo de su vigésimo aniversario, El IETD se dio a la tarea de revisar los saldos de veinte años de cambio social y político en México. Se trataba de procurar un corte de caja sobre los progresos y las desventuras de la transición mexicana y de buscar explicaciones sobre el pesimismo nacional. El balance resultaba ominoso:

Con independencia de los indicadores de medición que se utilicen –decía el documento– la población mexicana enfrenta un sentimiento de fracaso generalizado que se derrama hacia casi todas las áreas de la vida nacional, la económica, la política y, aun, la actividad cultural. Tales condiciones, a la vez materiales y morales, estructuran ahora mismo muchas de las conductas y de las decisiones de millones en México: abstenerse de invertir, cancelar proyectos para tiempos mejores; incursionar en los circuitos de la informalidad o la ilegalidad; marcharse del país; entregarse a conductas anómalas; abstenerse de tomar riesgos; una difundida conciencia de la exclusión propia; una moral social cargada de valores negativos y proclives al conservadurismo o, incluso, a la superstición; la admisión de un retroceso de los valores laicos; todas ellas son posturas, decisiones y reacciones que responden a ese ambiente que en nuestro caso expresa y suma un cambio masivo en el carácter de las personas. Es un círculo vicioso que alimenta permanentemente la desconfianza de los ciudadanos en sus dirigentes y en las instituciones políticas y constituye el nutriente fundamental de la duda y del riesgo que representa el presente y el porvenir.⁴

Las conclusiones de esa reflexión dejaron en claro un descrédito de las instituciones de la política democrática que difícilmente puede explicarse a partir de unas cuantas variables de coyuntura o a calificativos sobre los atributos de los actores públicos, sean estos los partidos, los políticos o los funcionarios. El malestar de la sociedad mexicana y su desencanto con la democracia tienen que ver con un complejo de déficits económicos, sociales, legales y políticos de los que la mayor parte de las personas, justificadamente o no, encuentra responsables a las instituciones y

² Véase Latinobarómetro, *Informe 2011*, p. 30

³ *Ibid.*, p. 28.

⁴ IETD, *Equidad social y parlamentarismo. Argumentos para el debate de una época*, México, junio de 2010, p. 18.

los actores políticos, y de los cuales espera acciones que ofrezcan una perspectiva mejor de futuro.

ECONOMÍA, POLÍTICA Y SOCIEDAD. UNA ECUACIÓN SIN DESPEJAR

La pretensión de que los procedimientos democráticos para la constitución del gobierno y la representación política resuelven por ensalmo problemas económicos y sociales complejos y de larga data, es claramente ilusoria. Ni las elecciones libres y razonablemente equitativas, ni la existencia de un sistema de partidos competitivo que permita la alternancia en los cargos de elección popular, ni la legitimación electoral del gobierno y los representantes populares, pueden resolver por sí mismos todos los problemas que corresponden a la tarea gubernamental y legislativa cotidiana y menos aun los que requieren del compromiso activo de la sociedad.

Quizá por esa razón, porque se pide a la democracia electoral lo que no puede dar, es que se ha puesto en duda, contra todas las evidencias, que México ha transitado de forma decisiva a un sistema democrático. Todas las premisas fundamentales de un régimen democrático se cumplen razonablemente en nuestro país, como lo acreditan las evaluaciones realizadas por diversos organismos de diagnóstico.

Luego de cada elección surgen observaciones críticas sobre el sistema electoral y sus deficiencias y se abren paso ciclos de ajuste a las normas electorales. Pero ninguna de ellas basta para poner en cuestión el carácter democrático de nuestro sistema político. Quizá la prueba más contundente de ello, además de la regularidad de las elecciones, es que los organismos internacionales especializados en observación y diagnóstico de elecciones suelen ser mucho más benévolo con sus valoraciones que los analistas nacionales, siempre más proclives al síndrome de la desconfianza y pesimismo. Deberíamos convenir en que las cuestiones electorales no son ya la fuente relevante del descontento con la democracia salvo, quizá, coyunturalmente por el efecto de las estrategias poselectorales de los perdedores.

Pero también hay que reconocer que hace falta mucho más que elecciones libres y competidas para que la democracia sea estable y plenamente valorada por la sociedad. Los diagnósticos de organismos como el PNUD y la CEPAL han insistido en que, al menos en América Latina, las democracias jóvenes no tienen garantizado el reconocimiento social y la permanencia. En términos generales la inestabilidad de la democracia surge de la pobreza y la desigualdad, la débil cohesión social, el déficit del Estado de Derecho y la precariedad en el ejercicio de los derechos ciudadanos. Por otra parte, la calidad en el desempeño de instituciones claves como los partidos políticos y los medios de comunicación se considera otro componente esencial de la estabilidad democrática.⁵

⁵ Véase, por ejemplo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara, 2004.

En el más reciente ejercicio de balance acometido por miembros de IETD⁶, las conclusiones son también congruentes con esa perspectiva. La consolidación de la democracia mexicana sólo será posible si permite asumir simultáneamente dos grandes tareas: la primera, abrir espacio para corregir la característica atávica de nuestra sociedad, que es la desigualdad económica y social, y la segunda, lograr que las instituciones políticas, pero sobre todo el sistema representativo sean eficaces para la construcción de políticas nacionales sostenidas por mayorías estables.

El rasgo históricamente más desafortunado, aunque tal vez inevitable, de nuestra transición democrática es el de haberse desarrollado a la par de las reformas económicas neoliberales. Veinticinco años de políticas de libre competencia, apertura comercial y privatizaciones han sido suficientes para demostrar las limitaciones del modelo de mercado. El cambio de modelo económico no cumplió sus promesas de que la integración a la economía mundial modificaría la dinámica económica para generar un contexto de expansión del empleo y la producción. El crecimiento económico ha resultado por debajo del de la población en edad productiva. A pesar de importantes esfuerzos públicos, persiste la pobreza de decenas de millones de mexicanos y, más grave aún, se reproduce la desigualdad en los ingresos, el acceso a la salud y la seguridad social. Tenemos hoy un país polarizado, desintegrado social y geográficamente y sin esperanza para los jóvenes.

Sin duda, los parámetros de la democracia no son los mismos que los de la economía. Pero cuando las tendencias económicas corren palmariamente en sentido contrario con el principio igualitarista implícito en la democracia, los resultados no pueden ser buenos para ésta. Y la razón es clara. Como bien lo ha dicho Joseph Stiglitz en uno de sus trabajos sobre la crisis económica y la desigualdad:

Los mercados, por sí mismos, aun cuando sean estables, conducen a menudo a niveles altos de desigualdad, un desenlace que es ampliamente reconocido como injusto [...] hay sin duda un fondo de fuerzas económicas en juego, pero es la política la que da forma al mercado, y lo ha hecho para beneficio de los de arriba a costa del resto [...] la élite económica ha promovido un contexto que la beneficia en detrimento de los demás, se trata de un sistema económico que no es ni eficiente ni justo.⁷

El juicio que la gente hace sobre los sistemas políticos está estrechamente ligado a las consecuencias que tienen sobre su vida. La historia está llena de casos que demuestran que el aprecio público por la democracia tiene un vínculo intenso con la forma en que esta influye en el bienestar material de la población y como se ha comprobado ampliamente, el déficit social de México es abrumador. Ha sido documentado con detalle. La consolidación de la democracia mexicana, el reconocimiento definitivo y extenso de su valor social, dependerá en última instancia de su capacidad para invertir las tendencias en las condiciones de bienestar del pueblo mexicano.

⁶ Ricardo Becerra (coord.), *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*, México, IETD-Siglo XXI Editores, 2012.

⁷ Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers our Future*, Nueva York, Norton, 2012, p. XIX.

Pero el aprecio por la democracia se sostiene también en el reconocimiento que las personas hacen de sus propias libertades subjetivas. La capacidad de participar sin restricciones en los asuntos públicos y ejercer los derechos civiles y políticos es el otro componente decisivo de la evaluación de la democracia, como lo demuestran todos los sondeos y estudios. En este terreno los avances en México son indiscutibles y en general reconocidos por los ciudadanos. Pero a nadie puede ocultársele que las capacidades para ejercer y hacer respetar los derechos y libertades de las personas están asimismo distribuidas inequitativamente. Esa mala distribución se vincula también, ineludiblemente, con las condiciones económicas precarias en que viven muchos mexicanos y mexicanas. De nueva cuenta, en el plano del ejercicio de los derechos formales, la pobreza y la desigualdad son el enemigo a vencer.

La reflexión del IETD ha concluido también que alterar las inercias económicas, con las implicaciones jurídicas y sociales que ello implica depende de un hecho crucial: la conformación de mayorías en el gobierno. Sabemos que las llamadas reformas estructurales al régimen económico no han cumplido su promesa.⁸ La inercia de los mercados tampoco resuelve nada por sí misma. Pero a pesar de esta constatación, las políticas gubernamentales han sido incapaces de adaptarse a la realidad y aportar nuevas respuestas ante realidades apremiantes. Podemos sin duda encontrar uno de los componentes de la ineficacia gubernamental a la debilidad de la ciudadanía y a la falta de un contexto de exigencia de la sociedad hacia los políticos y los administradores públicos.⁹ Hay ahí un déficit apremiante. Pero todo indica que la parálisis gubernamental, es una suerte de fruto perverso de la virtud democrática. El voto popular persistentemente nos entrega un perfil plural del poder legislativo en el que el partido triunfador no obtiene la mayoría suficiente para gobernar por sí mismo y en el que las oposiciones sí están en condiciones de bloquear las iniciativas del gobierno, sin poder tampoco avanzar las suyas. Y hay por eso también un “malestar con el pluralismo equilibrado”.¹⁰

El efecto es que el sistema político no sólo ha sido inhábil hasta para alterar significativamente las dinámicas que mantienen al país en el estancamiento y la pobreza sino que tampoco parece ser capaz de ofrecer una alternativa para el futuro. Nadie ni nada puede cambiar un país en unos meses. Menos aun cuando los problemas más agudos tienen raíces profundas y el *statu quo* ha generado con el tiempo intereses económicos y políticos de mucha densidad. Sólo la política, la buena política, es capaz de cambiar los escenarios del futuro. Como lo demuestra nuestra transición democrática, son la negociación y el pacto entre fuerzas políticas adversas los más potentes generadores de cambios. De modo que romper con el ciclo de la desilusión con la democracia y la desesperanza sobre el futuro nacional depende hoy, de nueva cuenta, de los actores políticos.

⁸ Léase de Rolando Cordera y Nahely Ortiz, “La Falsa promesa de las reformas estructurales”, en Ricardo Becerra (coord.) *Equidad social y parlamentarismo*, *op. cit.*, pp. 131-156.

⁹ A esa cuestión se refiere José Woldenberg en su contribución “El desencanto con la incipiente democracia”, en Ricardo Becerra (coord.), *Equidad Social y parlamentarismo*, *op. cit.*, pp. 269-285.

¹⁰ *Ibid.*, p. 276.

PARA QUÉ MEDIR LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

El Pacto por México nos permitió atisbar la capacidad de los acuerdos políticos para romper la inercia y el estancamiento político. En pocas semanas el escenario político en el que se procesaron los problemas de las telecomunicaciones del siglo XXI y de la educación pública cambió merced a la traducción legislativa de acuerdos interpartidistas. Lo que se vio improbable durante décadas pareció de pronto hacerse viable en torno a dos temas trascendentales de la agenda nacional. El vasto programa de reformas del Pacto firmado por el gobierno con los principales partidos de oposición a fines de 2013 puede ser revisado con ojos críticos, pueden encontrarse en él contradicciones e incongruencias, incluso pueden tenerse dudas sobre la viabilidad de muchas de sus propuestas. También las deficiencias de instrumentación de los acuerdos podrían tal vez invocarse para explicar su desenvolvimiento, que ha resultado más contradictorio y limitado de lo que inicialmente se propuso. Pero lo que queda fuera de duda es que si se dan las condiciones, como en este caso se presentaron, los principales partidos políticos y el gobierno están en posibilidad de emprender esfuerzos cooperativos, pactados, sin perdedores ni ganadores absolutos, que rompan con las tendencias del equilibrio catastrófico e improductivo en que está inmerso el sistema político y el país.

Desde esta perspectiva es que debemos pensar un trabajo como la discusión de la calidad de la democracia. Se trataría de interrumpir ciertas rutinas improductivas del debate democrático y abrir la perspectiva a soluciones de mayor alcance. Para desgracia de todos, parece ya volverse un círculo vicioso que después de cada elección los partidos perdedores encuentren en los déficits del sistema electoral la fuente de sus desventuras. Con esos énfasis desproporcionados, las minorías contribuyen activamente y casi siempre sin elementos probatorios ni justificación plausible a debilitar los logros de la democracia promovidos por ellos mismos a lo largo de los años.

Es verdad que cada campaña y cada contienda electoral sacan a la luz lagunas, deficiencias y nuevos requerimientos para las normas electorales. No en balde en algunos países la propia ley electoral pide a los actores y autoridades presentar pliegos de propuesta legislativa después de cada elección. Pero hacer depender el juicio público sobre la democracia de las incidencias particulares de cada contienda electoral es en el México de hoy un despropósito.

El debate nacional en torno a las autoridades electorales no guarda proporción con los problemas de fondo de nuestra democracia que hemos tratado de describir aquí. Por esa razón pensamos que un ejercicio de valoración que ensanche la perspectiva sobre los derroteros de la democracia mexicana puede ser útil en el foro público. Se trataría de generar una reflexión y un contexto de discusión favorable para el debate de nuevos consensos y nuevas políticas nacionales de y para la democracia en su sentido más amplio.

El debate sobre la democracia mexicana necesita salir del círculo estrecho de la disputa entre partidos. Pensamos que un diagnóstico amplio sobre las condiciones reales de los requerimientos del sistema político y las condiciones de nuestra democracia, generado desde la sociedad pero abierto a la discusión con todos los actores, puede evitar que el debate nacional quede atrapado en el re juego de los intereses

limitados y de corto plazo de la contienda inter e intrapartidista. Tal vez sea una ambición excesiva, dadas las circunstancias, pero debemos insistir en favorecer la expansión de un nuevo círculo virtuoso de acuerdos políticos, equivalente al que permitió la definitiva transición a la democracia.

APROXIMACIONES PARA VALORAR LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Han pasado 39 años desde que comenzara en Portugal la primera de las transiciones a la democracia que se inscriben en lo que se ha llamado la tercera ola democratizadora. La mayoría de los países que iniciaron este proceso tanto en Europa como en América Latina son ahora democracias estables. En varios casos tuvieron que superar intentos de regresión pero, en general, han sido capaces de encontrar con mayor o menor éxito una salida pacífica a las tensiones políticas o sociales derivadas del cambio.

Sin embargo, como ya se apuntó, en los albores del siglo XXI, la mayoría de los regímenes democráticos, sin importar su antigüedad o grado de desarrollo, enfrentan una serie de nuevos retos, entre los que destaca el desencanto de los ciudadanos con la democracia y la política misma. En épocas más recientes, por efecto de la crisis económica de 2009, los movimientos de indignados en las que se consideran democracias consolidadas como la estadounidense y algunas de Europa pusieron en tensión los resortes defensivos de los sistemas democráticos.

Por eso los estudios sobre la democracia a escala mundial también han movido su norte. Inicialmente el interés de la mayoría de los investigadores giraba en torno a comprender los procesos que dieron lugar a la instauración de la democracia representativa en regímenes autoritarios, su avance en relación con los modelos de lo que se consideraban democracias consolidadas y, finalmente, registrar los desafíos de la consolidación. Ahora, estos temas van cediendo el sitio a estudios sobre la calidad de las democracias.

LOS ESTUDIOS INTERNACIONALES SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

En el caso de Latinoamérica, varias fundaciones y agencias internacionales han patrocinado la realización de estudios sobre la calidad de la democracia. Entre ellos destacaremos aquí el Informe Latinobarómetro;¹¹ los trabajos elaborados por el Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional,¹² el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo¹³ y la Fundación Konrad Adenauer.¹⁴ A ellos pueden

¹¹ Latinobarómetro, Informes anuales 1995-2011, disponibles en <www.latinobarometro.org>.

¹² J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., Mercedes Matero Días et al., *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo-IDEA Internacional, 2006.

¹³ PNUD, *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, op. cit.

¹⁴ Fundación Konrad Adenauer-Poli-Lat, Índice de desarrollo democrático de América Latina IDD-

agregarse estudios de espectro más amplio y general como el Índice de la Democracia elaborado desde 2005 por la revista inglesa *The Economist* que pretende evaluar el estado mundial de la democracia;¹⁵ la metodología para evaluar la calidad de la democracia, desarrollada por IDEA Internacional¹⁶ y otros, menos difundidos, como el Barómetro de la Democracia, estudio sobre la calidad de la democracia en 30 países elaborado por investigadores de la Universidad de Zúrich y el Centro de Investigación en Ciencias Sociales de Berlín.¹⁷

Existen dos elementos que permiten diferenciar analíticamente estos trabajos: a] la definición de democracia que les sirve de marco de referencia y b] la metodología que emplean en la investigación. En el caso de la primera, el predominio es para los estudios que identifican como requisitos de la democracia los elementos que delimita Robert Dahl en su conocido trabajo sobre *La poliarquía*:

- 1] Existencia de libertades de asociación, expresión y voto.
- 2] Elegibilidad de todos los ciudadanos para el servicio público.
- 3] Libertad de los líderes políticos para competir en busca de apoyo y a luchar por obtener los votos de los ciudadanos
- 4] Existencia de una pluralidad de fuentes de información.
- 5] Que las elecciones se organicen en un ambiente de libertad e imparcialidad.
- 6] Existencia de instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de la voluntad expresada en los votos y demás formas populares de manifestar las preferencias.¹⁸

Si bien la mayoría de los estudios coinciden en recuperar los elementos que hemos sintetizado aquí apretadamente, todos reconocen también que la democracia como régimen político es algo más que un conjunto de procedimientos para la elección de los gobernantes y la conformación de la representación popular. Esto los lleva a incorporar a su definición componentes adicionales entre los que destacan los siguientes:

- Capacidad de representación de la diversidad de opciones políticas
- Existencia y funcionamiento efectivo de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los órganos del gobierno
- Grado de participación ciudadana en los asuntos públicos
- Compromiso con la democracia fuera de las fronteras nacionales
- Calidad de la cultura política

Lat 2002-2016, Montevideo, Fundación Konrad Adenauer, 2002-2016, disponibles en <<http://www.idd-lat.org/>>.

¹⁵ The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index* (varios estudios), disponibles en <www.eiu.com>.

¹⁶ David Beetham, Edizia Carvalho, Todd Landman y Stuart Weir, *Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2009.

¹⁷ Marc Bühlman, Wolfgang Merkel, Lisa Müller, Heiko Giebler y Bernhard Webels, *Demokratiebarometer - ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität*, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, disponible en <http://www.democracybarometer.org>

¹⁸ Robert A. Dahl, *La poliarquía: participación y oposición*, México, Red Editorial Iberoamericana, 1996, p.15.

- Eficacia de la acción del gobierno
- Respeto a los derechos humanos
- Grado en que los ciudadanos pueden ejercer los derechos fundamentales y sociales
- Tendencias del desarrollo histórico de la democracia en el país

La metodología de evaluaciones desarrollada por IDEA Internacional, por ejemplo, asume un concepto de democracia que privilegia que las decisiones sobre las normas y políticas gubernamentales estén sujetas al control de todos los miembros de la colectividad considerados en un plano de igualdad. Por su parte, los autores del Barómetro de la Democracia reconocen a un sistema como democrático cuando busca balancear los valores de la libertad y la igualdad utilizando para ello el control, entendido como la supervisión institucionalizada de las autoridades políticas. El Índice de la Democracia desarrollado por *The Economist* parte de la premisa de que ésta es un sistema de gobierno basado en la regla de la mayoría, el consentimiento de los gobernados, la existencia de elecciones libres y justas, la protección de los derechos de las minorías y el respeto por los derechos humanos básicos, lo cual presupone la igualdad ante la ley, el debido proceso y el pluralismo político.¹⁹

Los enfoques metodológicos empleados en los estudios pueden clasificarse como teóricos o descriptivos. Los de carácter teórico intentan confirmar la existencia y valorar el grado de desarrollo de los elementos que conforman la definición de democracia adoptada por los investigadores, mientras que los estudios descriptivos consisten básicamente en análisis cuantitativos cuya finalidad es calificar una serie de rubros e indicadores que corresponden a las características de una democracia representativa, o hacer un inventario de los instrumentos legales que se relacionan con ella y corroborar su funcionamiento en la práctica cotidiana.

LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA DEL PNUD

En la región latinoamericana merece destacarse el estudio realizado en 2004 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que dio lugar al *Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. En palabras de sus autores, la finalidad era “evaluar la democracia en América Latina, no sólo como régimen electoral, sino como una democracia de ciudadanos”, identificando sus logros, límites y desafíos para discutirlos, y proponer una agenda de reformas para fortalecer la democracia, al margen de la tentación de calificar el desempeño de los gobiernos.

El estudio consistió en evaluar la calidad de la democracia en Latinoamérica mediante la respuesta a tres preguntas centrales:

- 1] ¿Cuál es el estado de la democracia en América Latina?

¹⁹ *Democracy Index*, op.cit. pág. 25.

- 2] ¿Cuáles son las percepciones y cuán fuerte es el apoyo de líderes y ciudadanos a la democracia?
- 3] ¿Cuáles serían los principales temas para un debate orientado a lograr un mayor avance en la democracia de ciudadanos?²⁰

Tras la presentación del Informe, el PNUD publicó un volumen con documentos elaborados por políticos y académicos de la región que aportaron ideas sobre los resultados y posiciones para debatir sobre el desarrollo de la democracia en América Latina. Este ejercicio volvió a repetirse en 2010 con la publicación del informe *Nuestra Democracia*, que retoma elementos discutidos en los documentos publicados en 2004 y fue elaborado por un equipo de investigadores del PNUD, a los que se sumaron especialistas de la Organización de Estados Americanos (OEA). También se consideraron las opiniones de 40 especialistas internacionales. Fue discutido con 850 académicos, líderes políticos y sociales de los países estudiados.²¹

Le evaluación del PNUD toma como premisa el reconocimiento de la democracia en América Latina como una experiencia histórica única, caracterizada por especificidades íntimamente relacionadas con los procesos de construcción de la Nación y de la integración de las sociedades latinoamericanas. Además, establece el vínculo de la democracia con una concepción que identifica al ser humano como un sujeto portador de derechos, es decir, como un ser autónomo, razonable y responsable.

La democracia se concibe así como un conjunto de principios, reglas e instituciones que organizan las relaciones sociales, los procedimientos para elegir gobiernos y los mecanismos para controlar su ejercicio, por lo que es más que un procedimiento para elegir gobernantes e implica una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos individuales y sociales de los individuos.

En otras palabras, la democracia en la definición del PNUD es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado, tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones; implica el ejercicio de una ciudadanía integral en tres dimensiones: civil, política y social, y es una experiencia histórica particular en la región que debe ser entendida y valorada en la especificidad de cada caso.

Para construir sus indicadores el PNUD echó mano de varios instrumentos de medición. El primero de ellos es un Índice de Democracia Electoral (IDE), creado para presentar la agregación de lo que considera como los cuatro componentes esenciales de un régimen democrático:

- 1] Derecho al voto: ¿tienen todos los adultos en un país el derecho al voto?
- 2] Elecciones limpias: ¿se desenvuelve el proceso electoral sin irregularidades que constriñan la expresión autónoma de las preferencias de los votantes por candidatos y alteren el conteo fidedigno de los votos emitidos?
- 3] Elecciones libres: ¿es ofrecido al electorado un rango de alternativas que no son constreñidas por restricciones legales o de hecho?

²⁰ PNUD, *La democracia en América Latina*, op. cit., pp. 25-32.

²¹ PNUD, Secretaría General de la Organización de los Estados Latinoamericanos, *Nuestra democracia*, México, FCE-PNUD-OEA, 2010.

- 4] Cargos públicos electos: ¿son las elecciones el medio de acceso a los principales cargos públicos de un país, esto es, el Ejecutivo y Legislativo Nacional, y asumen sus cargos públicos y permanecen en sus cargos durante los plazos estipulados por la ley los que ganan elecciones?²²

Además del IDE, los investigadores del PNUD tomaron en cuenta otros indicadores empíricos, entre ellos los siguientes:

- Participación electoral
- Competencia electoral y selección de candidatos
- Representación electoral
- Partidos políticos y democracia interna
- Financiamiento de partidos y campañas electorales
- Escaños en el Congreso ganados por mujeres
- Proporcionalidad de la representación vía partidos políticos
- Poderes formales presidenciales
- Poderes constitucionales clásicos
- Agencias especializadas de control
- Mecanismos de democracia directa
- Percepciones sobre corrupción
- Redes de clientelismo
- Igualdad legal y protección contra la discriminación
- Derecho a la vida, a la integridad física y a la igualdad
- Administración de justicia
- Libertad de prensa y derecho a la información
- Derechos de los pueblos indígenas
- Democracia étnica y multiculturalismo
- Derechos de los trabajadores
- Percepción ciudadana acerca de la igualdad ante la ley
- Necesidades básicas e integración social²³

UN ACERCAMIENTO A LOS ESTUDIOS SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

Existen tres estudios detallados sobre la calidad de la democracia mexicana. El primero de ellos fue realizado por un grupo de investigación del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (IIS-UNAM)²⁴ y el segundo por un equipo multidisciplinario de investigadores bajo los auspicios de la Universidad Autónoma Metropolitana

²² PNUD, *La democracia en América Latina, op. cit.*, pp. 78-79.

²³ *Ibid.*, pp. 84-129.

²⁴ Fernando Castaños, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva (coords.), *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2007.

Iztapalapa,²⁵ mientras que el tercero es una medición anual realizada desde 2010 por la Fundación Konrad Adenauer, en colaboración con la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).²⁶

a] *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*

El estudio realizado por los investigadores del IIS-UNAM contiene los ensayos presentados en el Seminario Académico “Perspectiva Democrática”, realizado hace ya diez años, en 2004 y que tratan sobre las condiciones institucionales, fortalezas y debilidades de la democracia mexicana, abordadas en clave teórica (el presidencialismo mexicano, el funcionamiento del Poder Judicial, el pluralismo político en la legislatura) o bien estudiando casos específicos (el proceso electoral federal de 2003, la vida interna de los partidos políticos mexicanos entre 2000 y 2003, el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador). Los coordinadores de la obra, decidieron articular para una evaluación del estado de la democracia mexicana las reflexiones presentadas en torno a una definición de régimen democrático que considera los siguientes elementos:

- 1] En un régimen democrático son legítimas las divergencias de opinión, respecto de lo que constituye el bien común y los modos de conseguirlo.
- 2] Son legítimos los intereses individuales aun cuando diverjan entre sí y del bien común.
- 3] Existen procesos de deliberación y decisión que toman en cuenta esa diversidad en la formación de políticas públicas.²⁷

Las reflexiones de este análisis parten de la premisa de que las condiciones óptimas para la deliberación sobre los asuntos públicos, la vigencia del Estado de Derecho y la satisfacción de las demandas de bienestar social son factores cuyo nivel más o menos óptimo puede contribuir a favor o en contra de la consolidación de la democracia.

En la conclusión, los coordinadores consideraban que: “la democracia mexicana es incipiente, en tanto que sus principales instituciones aún no se consolidan. En parte por ello, los actores políticos y sociales todavía no adquieren una orientación de su acción que corresponda al nuevo régimen. De esta manera, si la transición fue prolongada, el proceso de consolidación apunta a ser igual o más largo, porque ha presentado avances indiscutibles pero persisten elementos estructurales del pasado que no han sido superados. En consecuencia, la consolidación democrática está pendiente”.²⁸

²⁵ Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Situación de la democracia en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, 2009.

²⁶ Fundación Konrad Adenauer, *Índice de desarrollo democrático de México 2016*, México, Fundación Konrad Adenauer-PoliLat-Coparmex-El Colegio México, 2016, disponible en <www.idd-mex.org/>.

²⁷ *El estado actual de la democracia en México*, *op. cit.*, pp. 17-20.

²⁸ *Ibid.*, pp. 278-279.

b) *Situación de la democracia en México*

El segundo de los estudios sobre la democracia mexicana fue elaborado cinco años después, en 2009, con el apoyo de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa utilizando la metodología diseñada por idea Internacional para la realización de auditorías democráticas.²⁹ Se trata de un análisis cualitativo que busca responder a la interrogante: ¿cuán democrático es nuestro país y su gobierno, en qué áreas se ha avanzado más y cuáles presentan rezagos a superar? Aborda el análisis de variables jurídicas, políticas, económicas y sociales a partir de los principios recomendados por la metodología de idea Internacional:

En esta metodología se parte de que los principios básicos de la democracia se expresan en las disposiciones y prácticas institucionales de un país mediante de valores cuya existencia depende del cumplimiento de requisitos y condiciones históricos. Como hemos visto más arriba, se considera que la democracia define a un tipo de mecanismos de toma de decisiones sobre las normas y políticas de la sociedad que sujetan éstas al control de todos los miembros de la colectividad, considerados todos y cada uno como iguales.

De acuerdo con los resultados que arroja este estudio de 2009, México es una democracia con logros tales como:

- 1] El acuerdo sobre la Constitución, sobre una nacionalidad y una ciudadanía incluyente.
- 2] Un marco legal adecuado, aunque no siempre es respetado a plenitud, para la protección de derechos civiles, políticos económicos y sociales.
- 3] El mejoramiento constante del sistema electoral, la libertad y diversidad de los partidos políticos.
- 4] La posibilidad real de alternancia de partidos en el gobierno, el control civil sobre los militares y las policías.
- 5] Esfuerzos por aumentar la transparencia y minimizar la corrupción.
- 6] Irrestricada libertad de prensa.
- 7] Creación y actividad de organizaciones civiles independientes.
- 8] La búsqueda de un auténtico federalismo.
- 9] Incorporación parcial de los tratados internacionales de derechos humanos a la legislación internacional.
- 10] Una permanente tarea legislativa y de construcción institucional que busca consolidar la democracia.

A la vez, se identifican los retos que enfrenta la democracia mexicana:

- 1] Debilidad del Estado de Derecho.
- 2] Extrema desigualdad económica y social.
- 3] Influencia de las grandes empresas sobre las políticas públicas.
- 4] Dudas sobre la equidad del sistema electoral.

²⁹ *Situación de la democracia en México, op. cit.*, pp. 9-10.

- 5] Mala imagen pública de los partidos políticos.
- 6] Distanciamiento entre las élites políticas y la ciudadanía.
- 7] Insuficiencia de la rendición de cuentas y de oportuna respuesta gubernamental.
- 8] Inseguridad pública.
- 9] Persistencia de la corrupción pese a los esfuerzos por erradicarla.
- 10] Concentración de la propiedad de los medios electrónicos de comunicación.
- 11] Baja participación popular.
- 12] Centralización excesiva de las principales decisiones en la capital de la República.
- 13] Necesidad de fomentar una cultura de la democracia y de respeto a la ley.
- 14] Abatir rezagos sociales y mejorar la distribución del ingreso.
- 15] Fortalecer las instituciones del Estado.
- 16] Garantizar el orden y la justicia.
- 17] Continuar perfeccionando las instituciones electorales.

c] *Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD)*

El tercero de los estudios sobre la calidad de la democracia mexicana, realizado por la Fundación Konrad Adenauer, investigadores del Colegio de México, la COPARMEX y la empresa POLI-LAT es una aplicación de la metodología utilizada en el resto de Latinoamérica por la fundación Adenauer, con la importante variante de examinar particularidades regionales: la medición se realiza en detalle para cada una de las 32 entidades federativas del país.³⁰ El método utilizado considera elementos de orden jurídico, político, económico y social. Examina la estructura legal e institucional de cada estado del país y su relación con la sociedad. Utiliza un análisis constitucional para una evaluación del estado de la democracia mexicana legal, estadísticas oficiales, encuestas de opinión pública y publicaciones académicas o gubernamentales, todo esto con el objetivo de fomentar el debate público sobre la forma de mejorar la democracia en las entidades federativas y servir como una herramienta para la toma de decisiones.³¹

Debido a que la metodología es una métrica de la calidad de la democracia en cada una de las entidades federativas en un periodo de tiempo (el ejercicio se ha desarrollado en los años 2010, 2011 y 2012), los resultados permiten observar fluctuaciones el desempeño de los indicadores de las entidades federativas en los últimos años, tanto en el ámbito local, como en el regional y nacional. En el caso de las regiones, por ejemplo, el estudio correspondiente a 2012 demuestra que son pocos los estados que registran un alto desarrollo democrático y que están distribuidos en todas las regiones del país. En el norte, por ejemplo, la tasa más alta de crecimiento económico permite mejores indicadores de desarrollo social. Esto hace que aumente lo que se denomina Intensidad de Desarrollo Democrático, aunque elementos como la violencia producida por el crimen organizado influyen de manera negativa. Por su parte, la región centro presenta un desarrollo democrático medio, debido a que

³⁰ Índice de desarrollo democrático de México 2012, *op. cit.*, pp. 259-260.

³¹ *Ibid.*, pp. 260-261

factores como la alta densidad poblacional en conjunto con un crecimiento económico medio influye negativamente en los indicadores de desarrollo social.

De acuerdo con los resultados del estudio, se ha registrado un leve descenso nacional en la calidad de la democracia, aunque esto no significa que todas las entidades federativas hayan tenido malos resultados, ya que 14 de ellas han mostrado progresos en su puntuación general³² (cuadro 1).

UNAS NOTAS ACERCA DEL DIAGNÓSTICO DEL IETD SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

Para una institución como el IETD, la finalidad de un diagnóstico sobre la democracia mexicana y el propio enfoque adoptado no puede ser de índole puramente académica. Esta asociación se caracteriza porque intenta actuar en el escenario público para contribuir a que el debate político sea cada más vez mejor informado e incorpore los mejores productos de las disciplinas sociales. Este ejercicio aspira centralmente a ser una referencia útil para la discusión de las políticas de y para la democracia por parte de los partidos políticos, sus dirigentes y militantes, los miembros del Congreso, las organizaciones sociales comprometidas con el impulso a la democracia, los periodistas y los investigadores de la política.

El IETD no es tampoco una organización partidista. Es un órgano plural y en él coexisten distintas apreciaciones sobre las prioridades de nuestra democracia. Sin embargo prevalece en este trabajo el núcleo identitario común que hemos tratado de describir en la primera parte de éste texto y que está expresado también en sus publicaciones más recientes. Si hubiera que sintetizar de alguna forma podríamos hablar, por una parte, de un compromiso con la democracia representativa y pluralista y, por otra, por la aspiración de sentar las bases de un nuevo Estado de Bienestar para las condiciones de México. En síntesis, la perspectiva de estos textos es hacer una contribución relevante para “construir otra política –política económica y política política– capaz de edificar un auténtico social y democrático de derecho”³³ El IETD es una institución apartidista pero no es ni política ni socialmente neutral. Aspiramos a aportar elementos a un debate de calidad para la calidad de nuestra democracia desde nuestra particular óptica como colectivo.

El mensaje relevante que se desprende de las experiencias de medición de la democracia que reseñamos más arriba, es que no puede ignorarse el desarrollo histórico. Considerar la historia política concreta de nuestra democracia es crucial en cualquier intento de valoración. La detección de sus retos y la solución de sus problemas no pueden desprenderse de la doctrina democrática –o de un manual de buenas prácticas– sino de las exigencias políticas y sociales surgidas del propio proceso político. De ahí la pertinencia de mantener siempre el referente de la evo-

³² *Ibid.*, pp. 13-70.

³³ *Equidad Social y Parlamentarismo. Argumentos para el debate de una época, op. cit.*, p. 13.

lución en el tiempo de variables que puedan ser cotejadas e incluso cuantificadas en periodos de tiempo equiparables.

Es eso lo que se intenta en estos textos: obtener una radiografía de nuestra democracia desde diversos miradores especializados, con una perspectiva histórica y referentes empíricos constatables. Varios de los temas que abordan los análisis que se presentan en lo que sigue, han sido tocados total o parcialmente en otros de los diagnósticos existentes. Sin embargo, confiamos en que tanto los artículos como las notas breves que los acompañan pueden representar una perspectiva singular que contribuya a enriquecer la comprensión de la sociedad mexicana sobre la democracia que hemos construido, sus haberes, sus deudas, y las exigencias que le depara el futuro inmediato.

CUADRO 1.

| DIMENSIÓN I: LEGALIDAD DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO | |
|--|--|
| 1. Umbral mínimo de democracia | Elecciones libres. Sufragio universal. Participación plena. |
| DIMENSIÓN II: RESPETO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y LIBERTADES CIVILES (DEMOCRACIA DE LOS CIUDADANOS) | |
| 2. Respeto pleno de los derechos y libertades civiles | Voto de adhesión política. Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad. Tipo de elección de autoridades Puntaje en Encuesta de Derechos Ciudadanos, Subíndice Derechos Políticos. Puntaje en Encuesta de Derechos Ciudadanos, Subíndice Libertades Civiles. Violencia de género: feminicidio. |
| 3. Ampliación de mayor igualdad política, social y económica | Exclusión de derechos a indígenas. Género en el gobierno. |
| DIMENSIÓN III: CALIDAD INSTITUCIONAL Y EFICIENCIA POLÍTICA (DEMOCRACIA DE LAS INSTITUCIONES) | |
| 4. Estado de Derecho | Puntaje en el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo. Desestabilización de la democracia. Factor de Anormalidad Democrática: presencia de crisis institucionales. Factor Intervención del Gobierno Federal. |
| 5. Rendición de cuentas | Mecanismos de elección de los Jueces de los Tribunales Supremos de Justicia. Mecanismos de democracia directa para la expresión ciudadana. Existencia y desempeño del Ombudsman (Defensor del pueblo) |
| 6. Fortalecimiento de la sociedad civil | Condiciones para el ejercicio de una prensa libre. Habeas data – acceso y protección de datos personales. Participación de la población en las decisiones públicas. |
| DIMENSIÓN IV: EJERCICIO DE PODER EFECTIVO PARA GOBERNAR | |
| 7. Resultados en materia de política pública que aseguran bienestar o equidad | Desempleo urbano. Pobreza (pobreza alimentaria). Desempeño en salud. Desempeño en educación. |
| 8. Resultados en materia de política pública que aseguran eficiencia económica | Competitividad en la relación Estado-sociedad. Coeficiente de Desigualdad de Ingresos. PIB per capita. Autonomía financiera. Inversión. |

NOTACIÓN GRÁFICA

