



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Licea Dorantes, Silvestre
¿Calidad de la democracia o calidad del Estado? Un acercamiento a la democracia desde la
construcción del Rule of Law
Espacios Públicos, vol. 14, núm. 32, septiembre-diciembre, 2011, pp. 78-102
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67621319005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

¿Calidad de la democracia o calidad del Estado? Un acercamiento a la democracia desde la construcción del *Rule of Law*

Fecha de recepción: 26 de mayo de 2011
Fecha de aprobación: 08 de agosto de 2011

*Silvestre Licea Dorantes**

RESUMEN

Este trabajo aborda el nivel de la calidad de la democracia como resultado del grado de avance de un Estado en su transición hacia el Rule of Law, estableciendo que los países que han logrado avances en la construcción del Rule of Law son los que presentan los mayores avances en su nivel de calidad de la democracia.

PALABRAS CLAVE: democracia, calidad, *Rule of Law*, Estado.

ABSTRACT

This paper addresses the level of quality of democracy as a result of the progress of a State in its transition towards the Rule of Law, stipulating that those countries that have made progress in the construction of the Rule of Law are those with the greatest advances in its quality level of democracy.

KEY WORDS: democracy, quality, *Rule of Law*, State.

* Maestro en Políticas Públicas. Profesor-investigador en el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano” de la Universidad Autónoma de Guerrero.

INTRODUCCIÓN¹

Este trabajo aborda el tema de la calidad de la democracia y sugiere que el desempeño del Estado —particularmente el *Rule of Law*— está relacionado con la mayor o menor calidad de la democracia, dejando abierta la invitación para enfocar las baterías académicas a estudiar más al Estado y su impacto en la configuración democrática. Con el fin de avanzar en esta reflexión, se dibujan líneas generales que proponen que, una vez conseguida la alternancia partidista, el máximo estadio democrático pasa por tres cambios y niveles: 1) el cambio de un Estado simple a uno de derecho; 2) el cambio de fórmulas políticas inoperantes a fórmulas políticas eficientes; y 3) el paso de políticas gubernamentales a políticas públicas por gobernanza.

En el desarrollo de este ensayo me concentro básicamente en el primer punto y sostengo que no es posible avanzar mucho en el logro de una democracia de calidad si no se erige un Estado que pueda sostener con éxito el orden social, la protección de los ciudadanos, la equidad social, la defensa de los derechos humanos, la protección de los derechos sociales y políticos, el combate a la corrupción, el control del territorio y detentar el monopolio de la violencia.

Para intentar establecer una relación entre la democracia y Estado muestro la relación entre dos tablas: aquella con los países que ostentan los peores estados fallidos (pero en

sentido contrario, entiéndase los mejores estados) y la tabla con los mejores índices de democracia. En este mismo sentido, utilizo el *Bertelsmann Transformation Index* para exponer que los países que más han progresado democráticamente son los que han tenido avances en los tres niveles arriba mencionados y destaco que en Latinoamérica, Chile, Uruguay y Costa Rica encabezan la lista. Derivado de lo anterior, hago un acercamiento a la situación de México señalando que su debilidad estatal (reflejada en los altos niveles de violencia, entre otras cosas) es un obstáculo para aspirar a mejores niveles de calidad democrática.

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

La discusión sobre la calidad de la democracia no tuvo su punto de partida en la debilidad teórica o conceptual del desempeño de la misma. El interés sobre este tema tuvo un origen histórico y no tanto analítico. Se podría ubicar al inicio de la reflexión sobre la calidad de la democracia en el marco del colapso de la Unión Soviética, lo que dio paso a un escenario mundial nuevo donde permanecía exitoso el régimen político en función en el mundo occidental, ubicándose, a la vez, como la referencia universal existente.²

Como consecuencia de lo anterior, la prevalencia de la democracia permitió notar diferencias entre países con este mismo

régimen político, la observación de estas desigualdades daría lugar a explicaciones que abrirían paso al concepto de calidad de la democracia. En su trabajo *Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina*, Manuel Alcántara da cuenta de la complejidad del concepto debido a que la palabra calidad se halla vinculada a varios significados, en el área industrial, la mercadotécnica y la democracia misma (2008: 2).

Los atributos de la democracia de calidad serían “[la] capacidad de provocar la participación de la ciudadanía, de estimular debates y deliberación sobre las opciones que enfrenta un país o una comunidad, de proteger los derechos de los individuos y grupos marginales frente a los grupos de poder, de promover la justicia social” (2008: 2). Aunque, según Alcántara, Robert Dahl mantiene otro enfoque centrado en “una democracia configurada sobre los valores de libertad, igualdad política y el control sobre las políticas públicas y sus hacedores a través del funcionamiento legítimo y legal de instituciones estables” (2008: 2). En este mismo orden de ideas, la calidad, según Leonardo Morlino, está asociada a procedimientos, contenido y resultado, y la calidad de la democracia puede definirse como “un régimen ampliamente legitimado y, por lo tanto, estable, del cual los ciudadanos están plenamente satisfechos (se da una *calidad con respecto al resultado*)” (2007).

Es autoevidente que tales definiciones implican una diferenciación entre los arreglos institucionales de una democracia y los de una democracia de calidad. En su libro *Cómo cambian los regímenes políticos* (1985), Leonardo Morlino pone las bases para entender la transición y los elementos clave para arribar y mantenerse en el régimen democrático: la legitimidad, el rendimiento, la movilización social, enmarcados en valores convencidos de las bondades de la democracia y normas orientadas a apuntalar y mantener este régimen, que se anclan en estructuras de autoridad y pautas institucionales. Las pistas dejadas en este libro se traducen posteriormente en su artículo “Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis”. En concreto, la democracia se basa en:

Un método o conjunto de reglas de juego que sirven para permitir la participación y la competición a todos los ciudadanos. Las reglas se sustancian en estructuras y procedimientos que permiten la resolución pacífica de los conflictos a través de diversas modalidades, y que garantizan [...] los derechos políticos y civiles (derecho de voto, libertad de pensamiento, palabra, imprenta, libertad de organización, asociación, etc.). Además, tales derechos permiten a su vez al menos mayores posibilidades de defensa y afirmación de los intereses propios y, por tanto, de competencia y de igualdad política respecto al anterior periodo autoritario. Elecciones libres, periódicas, competitivas y correctas, sufragio universal

masculino y femenino, más de un partido político en liza, diferentes organizaciones de intereses, fuentes alternativas de información, elección de los cargos más importantes son mínimos de un orden liberal democrático de masas (1986:10-11).

No obstante, uno de los errores más comunes —señala Morlino— es que se ha desarrollado el concepto desde una perspectiva de consolidación y no de transición; resultando necesario complementar lo anterior. Por lo tanto define a la democracia como:

...un conjunto de estructuras y procedimientos, explícitos y determinados *a priori*, sobre la resolución pacífica de conflictos recurrentes y continuos. Estos ordenamientos políticos son el resultado, incluso temporal y hasta causal, de un acuerdo-compromiso post-autoritario, con resultados sustantivos relativamente inciertos. En lugar central, y como autores de aquel acuerdo compromiso, están las estructuras de mediación que, más o menos autónoma y directamente, están ligadas a distintos intereses y, al mismo tiempo, están presentes y son protagonistas en diferentes instancias de decisión (1986: 12).

En cambio, en una “buena” democracia pueden apreciarse instituciones que concretan la igualdad y libertad de los ciudadanos en un grado superior, tienen un alto grado de legitimidad y respaldan la toma de decisiones. Cabe decir que las dimensiones características

son el apoyo y aceptación del *Rule of Law* como eje de la vida en comunidad, la *responsiveness*, y la *accountability*. En resumen, estas dimensiones son los atributos de qué tan buena es una democracia o el grado de calidad que comporta, entendido como la satisfacción generada en el ciudadano en cuanto al resultado (régimen ampliamente legitimado y estable), contenido (los ciudadanos gozan de grados superiores de igualdad y libertad) y procedimiento (decisiones tomadas con base en el *Rule of law*).

Las diferencias entre los conceptos de democracia y democracia con calidad debe entenderse como la necesidad de profundizar en temas que era necesario discutir a la luz de los acontecimientos mundiales. Uno de ellos es el de la democracia en el fin de la transición, pero sin consolidación, y otro es el de democracia consolidada. Ambas corresponden a diferentes arreglos institucionales y, derivado de lo anterior, a posibilidades de anclaje en la democracia.

El estudio de la calidad de la democracia no es una moda académica sino un esfuerzo intelectual por entender su dinámica en estados específicos del régimen democrático y el papel que juegan los arreglos institucionales al respecto.

EL REPLANTEAMIENTO DE LOS PARADIGMAS

El enfoque de la calidad de la democracia en América Latina tomó un giro importante

para el estudio de las recientes democracias, aquéllas que habían salido de regímenes autoritarios. Las expectativas generadas por la democracia pronto suscitó entre la población una reacción de escepticismo ante el embate de la vida cotidiana. Más aún, los focos de alarma se encendieron cuando un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en América Latina —acerca de sus recién estrenadas democracias— en 2004 mostró que había un número no despreciable de personas que aceptarían un régimen autoritario si éste les permitía tener un mejor nivel de vida.³ Esto implica un riesgo de retroceso en la medida en que la legitimidad del régimen se muestra debilitada. ¿Por qué la democracia no implicaba niveles altos de satisfacción en la población de los países latinoamericanos que la habían adoptado?

Las prácticas políticas experimentadas en los años de autoritarismo se habían modificado poco con la llegada de la democracia; la persistencia de la corrupción, la impunidad, la desigualdad económica daban como resultado una duda sobre los beneficios de un régimen democrático. Ante esto cabe preguntarse ¿por qué la democracia no había mostrado los efectos visibles en los países occidentales europeos? Se necesitaban explicaciones que dieran una respuesta satisfactoria. En este sentido, Morlino (2005) trasladó su material teórico y conceptual usual (el paradigma de la transición) a renovadas referencias teóricas: la calidad

de las instituciones y el control del poder —y no sólo la alternancia partidista— son parte importante para elevar la calidad de la democracia.

Es necesario aclarar que el análisis de Morlino sobre la democracia ha mostrado variantes que responden a mejores explicaciones sobre ella, en la medida que dicho concepto ha sido exigido en términos de claridad y especificidad en el marco de las etapas de instauración y consolidación. De ahí que su concepto de democracia se vea enriquecido con las exigencias recientes de definirla en umbrales ideales de consolidación democrática.

Algunas explicaciones se han centrado en estudios que privilegian los acuerdos entre los actores políticos o la estructura de autoridad: el número de partidos políticos y sus efectos en los acuerdos políticos posibles; el diseño distrital para una mejor representación a través del voto; si es pertinente una primera vuelta o una segunda vuelta; si opera mejor el parlamentarismo, el semipresidencialismo o presidencialismo; los tipos de incentivos entre las élites políticas en la forma de distribuir el poder; el grado en que las políticas públicas representan los intereses ciudadanos, por mencionar algunos.

El libro de Jorge Lanzaro (2001) es una muestra de cómo la transición debe ir acompañada de cambios en los ámbitos gubernamental, administrativo y comunidad política. La ejecución de tales cambios reforzaría la transición y catapultaría las democracias

a mejores niveles de funcionamiento. El argumento es entendible si retomamos la idea de rendimiento como factor de legitimidad: mejores acuerdos políticos y administraciones eficientes conllevan mejores resultados, que a la vez reforzarían la legitimidad en el régimen. No hay que olvidar que la percepción de decepción de ciudadanos en democracias latinoamericanas es un factor clave para aumentar el riesgo de regresión autoritaria.

El hilo conductor sobre el cual basaré este trabajo se ha orientado a explorar los componentes institucionales que fundamentan la vida social y política de un país, a saber: las características del Estado y su relación con el desempeño democrático.

Si bien los instrumentos analíticos de la transición han sido de invaluable utilidad para comprender el paso de un régimen autoritario a uno democrático, éstos se muestran insuficientes al momento de explicar las diferencias entre las democracias. Es posible notar la preocupación por entender el caso de México en el libro de César Cansino, *El desafío democrático* (2004). Para analizar el desempeño de la democracia, Cansino explora la reforma del Estado en México y la considera como un arreglo institucional necesario para mejorar la calidad de la democracia. Carothers (2002) incluso llama a replantear (“The crash of assumptions”) los supuestos del enfoque de la transición. Leonardo Morlino (*supra*) se ha dado a la tarea de armar mejor, teóricamente hablando, las bases en que descansa el paradigma de la

transición, destacando conceptos tales como *the Rule of Law*, *accountability*, *responsiveness*, aspectos que se daban por sentados (o eran irrelevantes) desde el punto de vista sistémico, pero que ahora florecen en los estudios de este autor como referentes para comprender las diferencias entre las democracias.

Sin embargo, no es claro el papel que Morlino da al Estado en la configuración de la democracia. En un artículo menciona que un “Estado débil” no es funcional para instaurar un régimen democrático y ni siquiera uno autoritario (1986: 34), pero también lo considera como elemento clave para lograr y sostener avances en la democracia (1986, 2007), y termina colocándolo como un recurso procedimental (2004). A pesar del lugar que le otorga, su postura no es tan decidida como para expresar mayor importancia teórica al Estado (*cf.* O’Donnell, 1998).

No obstante el esfuerzo por comprender el funcionamiento de los regímenes democráticos, poco esfuerzo analítico se ha realizado para entender el papel que juega el Estado en las configuraciones democráticas. El Estado puede ser visto incluso como una categoría de igual importancia que la democracia, para el sustento de una sociedad con características occidentales modernas. “It is a bit strange, however, that relatively little analytical work has been done on transitions to the Rule of Law that is comparable to what has been done on transitions to democracy” (Fukuyama, 2010: 33).

EXPLORANDO LAS TRANSICIONES

Aun con el amplio terreno por estudiar, es importante no imputar a la democracia más atributos que los que pueda sustentar. La democracia es un régimen político y un instrumento para elegir, por medio de la votación universal, a un representante. No entenderla de esta manera es no concebir que el adjetivo derivado del concepto “calidad” no proviene de la democracia en sí misma sino de las transformaciones experimentadas tanto en el estado, como en el ámbito de la autoridad política y en el campo de la gobernanza en las políticas públicas.

Es en este punto donde se abre un nuevo espacio para explorar una nueva aproximación y entender por qué los países logran diferentes grados de calidad, para lo cual retomo la propuesta de Leonardo Morlino, aunque modificando sustancialmente las dimensiones y el peso a cada una de ellas.⁴

Sugiero que para entender mejor la democracia y sus diferentes grados de desempeño hay que diferenciar los tipos de transformaciones que acompañan a la transición democrática. El primero es el cambio estatal; el segundo es el cambio en la eficiencia de la autoridad política, y el tercero es la transformación de las políticas públicas. Cada una de estas transiciones no ocurre de manera teleológica sino que comportan *avances, saltos y retrocesos*, propios de la transición.

En lo que se refiere al Estado, retomo a Fukuyama para plantear que el estudio

de la calidad de la democracia debe partir del análisis de la transición que ocurre en el Estado a fin de que logre consolidarse como *Rule of Law*. Las otras transiciones deben ubicarse en el plano del desempeño de las autoridades políticas y el grado de participación de los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas. Los cambios ocurridos en estas transiciones acercan o alejan a la democracia a diferentes niveles de calidad. Con este nuevo enfoque es posible hablar de cambios (en regímenes democráticos) que permitan la transición de instituciones con herencias autoritarias, a organismos susceptibles de una mejor vida democrática, como la que presentan los estados occidentales contemporáneos. A continuación se dibuja brevemente en qué consiste cada uno de los puntos mencionados arriba.

*Transición al Rule of Law*⁵

Este aspecto resalta en importancia en la medida que el componente estatal 1) da soporte a la vida en comunidad, y 2) permite asentar las bases del funcionamiento económico y administrativo. El fundamento del Estado contemporáneo es la base legal-racional mencionada por Max Weber. Para Wang (2010), las tareas básicas del Estado son: garantizar la vida y propiedad de sus habitantes, establecer un sistema de justicia imparcial y de acceso universal, defender

los derechos de los individuos, neutralizar exitosamente toda amenaza de disputa territorial, tener capacidad para recaudar impuestos.⁶ En suma, crear las condiciones para sancionar toda actividad individual o colectiva que ponga en riesgo la integridad de la vida en sociedad.

El paso de este nivel mínimo a uno más elevado que incluya la defensa y fomento de derechos civiles, políticos, sociales, protección de las minorías —se entiende el *Rule of Law*— debe ser objeto de estudio. Tanto los avances como los retrocesos de un estadio a otro en el ámbito estatal permitirán entender la dinámica del alcance y solidez de los derechos y la aplicación de la justicia. Esto tiene implicaciones directas en la forma en que se transita a la democracia, puesto que el marco de una configuración estatal específica resulta en caminos tortuosos o más benevolentes para la instauración y posterior consolidación.

En resumen, los países deben pasar de un Estado mínimo, como aquí se ha entendido, a uno con mayores facultades y compromisos en los derechos ciudadanos y sociales. Esta es la transición de un Estado al *Rule of Law*.

Transición a una autoridad política eficiente

Este punto involucra formas de autoridad entendidas como los modos eficientes para tomar decisiones vinculantes para la sociedad. Aquí se retoma la teoría de la transición pero

se concentra en aspectos como el sistema de partidos políticos, el poder legislativo, actores políticos e ingeniería constitucional, lo cual se expresa en forma de debates creados en torno a: si es conveniente un sistema presidencial o parlamentario, si es necesaria una segunda vuelta o no, el número óptimo de partidos políticos, las formas de distribución distrital para las votaciones, la toma de decisiones del congreso, todo aquello que es básico en la conformación de la institución de autoridad política, lo referido a los procedimientos que faciliten la toma de decisiones políticas.

Por lo tanto, los cuellos de botella legislativos, la ausencia de apoyos de este Poder para la toma de decisiones presidenciales, la falta de credibilidad de las instituciones electorales, por mencionar algunos, deben pasar a estadios que superen los obstáculos en la toma de decisiones políticas de las autoridades.

Transición a políticas públicas orientadas por responsiveness y gobernanza

La tercera transición se enfoca en la participación de la ciudadanía en las acciones de gobierno y el actuar responsable de los gobiernos, a través de las políticas públicas orientadas por los ciudadanos. En síntesis, es el acercamiento del gobierno a los ciudadanos, la inclusión de las opiniones, sugerencias e iniciativas de aquellos interesados en participar en la toma de decisiones y el diseño

de acciones de gobierno. Las políticas dejan de ser políticas de gobierno, expresadas como aquéllas en que se omite al público ciudadano de la participación en la construcción de consensos y acciones, y se convierten en políticas públicas, en la idea de incorporar la participación ciudadana, la eficiencia en los recursos, la responsabilidad en la orientación de acciones gubernamentales, la eficiencia administrativa.

En el entendido de que los gobiernos guían la vida nacional a través de políticas públicas, este rubro cobra importancia y se expresa como resultado de los acuerdos alcanzados en los puntos anteriores, aunque esto no implica que no se intenten llevar a cabo políticas por gobernanza en países sin un Estado sólido.

Retomando, las políticas deben pasar de acciones de gobierno sin transparencia, sin rendición de cuentas, con despilfarro y vagamente inclinadas al bien público, a políticas con carácter público sustentadas en la *responsiveness* y guiadas por gobernanza. Por último, no hay que confundir la inclusión de la ciudadanía en las políticas públicas y el resultado de la misma, son dos órdenes diferentes.

Con el fin de ilustrar las transiciones y los tipos ideales por alcanzar, se ha elaborado el cuadro 1, en el que es posible apreciar los puntos de partida en la columna que lleva por título “transiciones”, mientras que en la columna siguiente se observan los “tipos” por alcanzar.

Cuadro 1
TIPOS DE TRANSICIONES

<i>Transiciones</i>	<i>Tipos</i>
Transición estatal	<i>Rule of Law</i> ⁷
Transición a autoridades políticas eficientes	Mejores formas de toma de decisiones por la clase política
Transición en las políticas públicas	Gobernanza con políticas públicas abiertas a la participación ciudadana

FUENTE: Cuadro elaborado por el propio autor.

La convergencia de resultados virtuosos en estas transiciones enmarcará el proceso de “toma de decisión colectiva sobre quién gobernará” en mejores niveles; en otras palabras, se tendrá una buena democracia o un mejor nivel de la misma en comparación con otras que no hayan logrado avances semejantes.

Tanto la segunda como la tercera transición son objetos de estudio minucioso, no obstante, se dejará esta tarea para posteriores trabajos. De aquí en adelante el análisis se concentrará en el tema del Estado y el *Rule of Law*, tema de interés original.

AMPLIANDO LA EXPLICACIÓN SOBRE LA TRANSICIÓN AL *RULE OF LAW*

Aquellos países incapaces de poder construir una plataforma estatal básica no tienen posibilidad de sostener una democracia. Irak es un ejemplo de fragilidad estatal,

puesto que si no se erige y sostiene un Estado con sus funciones mínimas (protección e impartición de justicia) la democracia no será posible⁸ (Diamond, 2005). Los países que enfrentan más riesgo son aquellos que padecen un estado fallido, lo que amenaza, incluso, la existencia del país. La democracia es inoperante en países que no cuentan con un Estado que asuma las funciones básicas de protección a sus habitantes y que posea un sistema de justicia imparcial.

Moverse hacia el *Rule of Law* también plantea los (auto) controles del poder y el control de los ciudadanos sobre este poder. Sobre este mismo punto, tanto O'Donnell (2009) como Peruzzotti (2010) han advertido la importancia de la rendición de cuentas en el “nivel horizontal” y en el “nivel vertical”. El Estado no sólo es un invento social (el más importante de la humanidad) que ha permitido el desarrollo de grandes civilizaciones, sino también un peligro del que deben estar conscientes los individuos y, por lo tanto, deben tomar medidas para minimizar el riesgo de un potencial abuso.

De ahí la trascendencia de controlar este poder, aunque el Estado pueda neutralizar un enemigo externo o interno siempre está latente el abuso a los ciudadanos. Por eso es relevante el desarrollo del Estado hacia un instrumento garante de los derechos individuales (Fukuyama, 2010). Con fines analíticos hay que preguntarse ¿qué procesos y experiencias han dado como resultado

el surgimiento del Estado occidental contemporáneo? Con base en lo anterior no es fútil indagar los diseños institucionales que dieron por sentado el *Rule of Law*, ante esto vale interrogarse “¿qué determina que el imperio de la ley se convierta en una institución ‘autoimpuesta’ o que se sostiene a sí misma?” (Smulovitz, 2002).

EL ESTADO A ESCENA

La forma histórica que el Estado ha adquirido en un país en particular, se convierte en el espacio de los límites y alcances de la democracia, lo que permea el funcionamiento de la misma. Si pensamos en el Estado como componente del desempeño democrático, entonces la democracia deja de ser una variable independiente y se convierte en una variable dependiente. En las décadas de los años ochenta y noventa, el entusiasmo por la democracia en México llevaba a pensar sobre sus externalidades intrínsecamente benéficas para la vida nacional. La democracia desataría un efecto dominó sobre las estructuras autoritarias que desencadenaría, a la vez, un efecto virtuoso sobre la vida institucional del país.

Después de 70 años de un mismo partido en el poder se nos metió en la cabeza que el mero cambio de partido en la presidencia llevaría a la transformación radical del país en todos los órdenes. La decepción con la alternancia ha

sido de la misma magnitud de las expectativas que ella generó. Se creyó que los males asociados al régimen priista —corrupción, impunidad, privilegios, uso patrimonial de los cargos públicos, corporativismo y clientelismo— desaparecerían (Casar, 2010).

El paso del tiempo demostraría que los efectos positivos no se han producido y que aún persisten en la vida nacional las deficiencias expuestas. Para el propósito de este trabajo, cabe destacar que tales prácticas (corrupción, privilegios, etc.) no han sido generadas desde la democracia sino desde un Estado que suele incorporar una estructura intrínsecamente antidemocrática heredada del régimen autoritario.

Si pasamos a las prácticas políticas tampoco se aprecian grandes transformaciones. Los partidos y gobernantes —independientemente de su filiación política— se aplican en capturar los órganos autónomos o en repartirse su integración vía cuotas, en dejar impunes las violaciones a las leyes establecidas, en mantener privilegios monopólicos, fiscales, sindicales, burocráticos y comerciales, en utilizar políticamente los programas sociales, en el tráfico de influencias, en el ocultamiento de la cuenta pública. Tres grandes pendientes o tres estructuras han dejado intocadas la transición y poco empeño han puesto en ellos los gobiernos de la alternancia: la estructura federal que revela la persistencia de sistemas políticos estatales operando más acorde con

el viejo presidencialismo que con la división de poderes y de pesos y contrapesos del orden federal; la estructura de justicia con su secuela de privilegios y excepciones y de corrupción e impunidad generalizada; y la estructura de poder real con su correlato de poderes que sin representación alguna definen por la vía de los hechos las políticas públicas (Casar, 2010).

Esto ha limitado el “efecto virtuoso” de la democracia, la cual se ha ostentado en varios países de América Latina como un mero acontecimiento electoral, desencadenando varias reflexiones sobre el papel de la misma en países emergentes. “El que las democracias de la América Latina contemporánea lleguen a ser más o menos permanentes —y se conviertan en democracias verdaderamente ‘liberales’ en lugar de regímenes meramente ‘electorales’— es uno de los temas más apremiantes de la época actual” (Smith, 2004: 203).

¿Qué lleva a una democracia al siguiente paso, a una mejor calidad? La incorporación del componente estatal y su estudio resulta clave para entender los alcances y límites de la democracia en un país. Parece que lo obvio había sido pasado por alto: “Sin Estado no hay democracia” (O’Donnell, 2008). Hay que remitirse a pensar al Estado como la matriz que posibilita la existencia misma de la vida en sociedad y donde sucede la creación y sustento de las libertades, la justicia y la protección de la vida misma de los ciudadanos. Pero no todos los estados

asumen estas acciones en igual magnitud y ésta es la que se ve reflejada en el aspecto de la calidad.

La democracia debe estar soportada (aunque haya particularidades locales) por un Estado que garantice la protección de los derechos de los individuos y tenga medidas de autocontrol impuestas por sí mismo y por los propios ciudadanos.

Time and experience have suggested that the democratic essential principles at the scale and complexity of the modern state are best preserved by a cluster of *democratic state procedures* including for example: equality in law; freedom of expression and association; universal suffrage; majority rule but with maximum debate and consensus on decisions; open contestation for office; sovereign government, free of constraints by internal and external actors; wide representation and subsidiarity in decision making; accountability, responsiveness and accessibility of decision makers; and impartiality in appointments, decisions and treatment (Baker, 1999: s/p).

La existencia de un Estado permite la realización de la vida política y social, pero la configuración del mismo da cabida a distintos modos de concretar esta convivencia. El Estado, en su forma occidental, ha prevalecido con valores que adaptan el *Rule of Law* al ejercicio de la democracia. En términos de procesos históricos, Europa

“has had the longest time to experiment with procedures that offer popular control (or at least establish a measure of restraint on decision makers) and that manage the conflicts in society without stifling them” (Baker, 1999: s/p).

Aunque la democracia tenga características específicas atribuibles al desarrollo histórico, y culturales determinadas por cada país, la forma estatal no acepta variaciones culturales sino que se sustenta en la forma histórica asumida por la Europa occidental moderna, y cuya data es de generaciones previas de ciudadanos que se fueron familiarizando de manera lenta, pero inexorablemente a una forma de vida con valores afines al *Rule of Law* (Fukuyama, 2010). Los derechos y responsabilidades ciudadanas, así como las libertades implícitas en el libre mercado, han llevado a los estados fortalecidos en estos aspectos a ser los más representativos de las mejores democracias.

As many observers have pointed out, in the West the Rule of Law predated modern democracy by many centuries.... The habits engendered by the Rule of Law had by this time become deeply embedded in Western society. The idea that civilized life was coterminous with law, the existence of large and autonomous legal establishments, and the needs of a burgeoning capitalist economy all served to strengthen the Rule of Law even as its basis of legitimacy changed (Fukuyama, 2010: 39).

¿En qué medida están relacionadas las capacidades estatales con la democracia?, para avanzar se debe aclarar qué se mide y con qué se compara (Olivares-Lavados y Canale-Mayet, 2009). El uso aquí del *Index of democracy* (2008) obedece a que los indicadores que maneja son eminentemente políticos. Por extensión —y en consecuencia con el argumento planteado a lo largo del texto— se concluye que la mayor realización de tales indicadores implica un Estado capaz de concretarlos plenamente. Mientras que el *Index of Failed States* (2008) es utilizado porque sus indicadores muestran la capacidad estatal para integrar una comunidad política y mantener una convivencia aceptable en el plano social. Se presenta en la tabla 1 una comparación entre los 20 primeros países con un mejor índice de democracia y los últimos 20 países entre los estados fallidos.

Es interesante notar que de los 20 países catalogados con mejor democracia por el *Index of Democracy* haya 16 en la columna referida a los últimos países con Estado fallido, que se publicó en el *Failed States Index*. Aunque esto no es definitivo para establecer una relación causal necesaria, sí muestra, al menos, un grado de correlación entre un Estado sólido y un alto desempeño democrático. Esto es todavía más interesante si se observa que los indicadores son diferentes.

En México es un tema sensible (y urgente) replantearse la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones básicas, como el monopolio de la violencia legítima y el

Tabla 1
COMPARACIÓN ENTRE LAS CAPACIDADES
ESTATALES Y MEJORES DEMOCRACIAS

<i>Índice de democracia⁹</i>	<i>Países con mejor Estado¹⁰</i>
Suecia	Noruega
Noruega	Finlandia
Islandia	Suecia
Países bajos	Irlanda
Dinamarca	Suiza
Finlandia	Islandia
Nueva Zelanda	Nueva Zelanda
Suiza	Dinamarca
Luxemburgo	Australia
Australia	Austria
Canadá	Canadá
Irlanda	Países Bajos
Alemania	Luxemburgo
Austria	Bélgica
España	Japón
Malta	Portugal
Japón	Estados Unidos
Estados Unidos	Reino Unido
República Checa	Singapur
Bélgica	Francia

FUENTE: elaboración propia con base en la información del *Index of Democracy* (2008) y el *Failed States Index* (2008).

monopolio de la extracción de recursos. Si el Estado es débil, entonces el ciudadano se halla en una situación comprometida, dado que no es posible garantizarle siquiera

el derecho a la vida (Meyer, 2008), y ya no se diga de los derechos políticos.¹¹ Entre todos los peligros que acechan a un Estado se presenta uno en particular que tiene gran importancia para México, es una de las amenazas para la democracia: que grupos de narcotraficantes o terroristas se apoderen del Estado¹² (Kolakowski, 2010), lo que pondría en grave peligro cualquier forma de vida institucionalizada bajo el principio democrático. La guerra contra el narcotráfico en México supone tres alarmas: la disputa por el monopolio de la violencia legítima, la disputa por el monopolio de la extracción de recursos y la disputa por el control territorial. Esta situación mina considerablemente la capacidad de un Estado para responder eficazmente a sus tareas básicas y dificulta la transición al *Rule of Law*.¹³

Los países que se hallan en la transición a políticas públicas por gobernanza (habiendo “consolidado” las transiciones anteriores) las conocemos como democracias de calidad y enfrentan otro tipo de desafíos. Por ejemplo, en el artículo de Canale-Mayet, Cassinelli y Olivares (2008) se muestra la problemática de las sociedades que reclaman gobernanza, es decir, una (mejor) articulación de las políticas públicas para generar redes de soluciones y nuevas formas de empoderamiento ciudadano. El debate sobre la gobernanza en países con calidad de la democracia es consecuente con su avance en materia institucional. Sus problemáticas sobre la capacidad del Estado, sobre hacer

efectivos los derechos básicos han sido superadas (aunque ningún país es inmune a una regresión), el debate sobre la fórmula de las decisiones políticas está resuelto, y hacen frente a cómo coordinar mejor los agentes privados con las acciones de gobierno en interés de lo público (Aguilar, 2010).

Por otro lado, tenemos países con avances sostenidos, pero aún con camino por recorrer, muchos de los cuales se encuentran en lo que Carothers (2002) llama “Gray Areas”: países que tienen importantes logros en la transición al *Rule of Law*, que han abordado el problema de la eficiencia política de manera aceptable y que ensayan la transición a la gobernanza. Esto no significa que hayan completado la transición al *Rule of Law* sino que han tenido un significativo avance en ésta, y actualmente están enfocando sus esfuerzos en la segunda transición —en aquella en que la comunidad política intenta superar los obstáculos que impiden tomar acuerdos o recomponer los incentivos para favorecer los acuerdos sobre la confrontación—, a la vez que dedican un gran esfuerzo en generar gobernanza.

Hay países en América Latina que han logrado progresos considerables en la “transición al *Rule of Law*” al mismo tiempo que están en la transición de establecer autoridades políticas sólidas, confiables, eficientes y con fórmulas cooperativas. Chile y Brasil son ejemplos de este avance (Hagopian, 2005). Nuevamente, para tener una referencia medible, se han elegido indicadores que sean congruentes con el

argumento planteado en el texto: la calidad de la democracia se expresa en la solidez estatal, la integración política y políticas públicas por gobernanza. El *Bertelsmann Transformation Index* (2008) da cuenta de las transformaciones de los países situados en el “área gris”.¹⁴ El índice muestra los avances en materia política, económica y de gobernabilidad (véase la tabla 2).

La columna que se refiere al índice de estatus de transformación política y económica muestra cuatro países latinoamericanos (Uruguay, Chile, Costa Rica y Brasil),¹⁵ que han transformado sustancialmente sus estructuras políticas y económicas. La segunda columna muestra los primeros 20 países que tienen puntaje destacado en el *management* de sus países. De manera general, la segunda columna muestra la habilidad y uso eficiente de recursos para brindar atención a problemas auténticamente públicos. Nuevamente, entre los 20 países se hallan cuatro países latinoamericanos (Uruguay, Chile, Brasil y Costa Rica), los que han sido reconocidos en la región como ejemplos de avance democrático y económico.¹⁶

El mapa democrático en América Latina es todavía heterogéneo. Las transformaciones en esta materia han sido variadas: con significativos avances (Chile, Uruguay, Costa Rica); irrupciones sostenidas en las transiciones (Brasil) (Lanzaro, 2001); y países que luchan por sostenerse en su estabilidad estatal y que han quedado estancados en la

Tabla 2

RELACIÓN ENTRE AVANCES POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS, Y EL RANKING DE PAÍSES EN TRANSICIÓN A UNA MEJOR DEMOCRACIA

<i>Índice del estatus de transformación política y económica</i> ¹⁷	<i>Índice de liderazgo político hacia la democracia y una economía de mercado</i> ¹⁸
1. República Checa	Uruguay
2. Eslovenia	Chile
3. Taiwán	Estonia
4. Estonia	Corea del Sur
5. Uruguay	Brasil
6. Eslovaquia	Taiwán
7. Lituania	Bostwana
8. Hungría	Eslovaquia
9. Chile	República Checa
10. Costa Rica	Lituania
11. Polonia	Mauricio
12. Corea del Sur	Ghana
13. Letonia	Letonia
14. Bulgaria	Bulgaria
15. Croacia	Costa Rica
16. Rumania	Croacia
17. Brasil	India
18. Mauricio	Eslovenia
19. Bostwana	Polonia
20. Turquía	Hungría

FUENTE: elaboración propia con base en la información del *Bertelsmann Transformation Index* (2008).

fórmula electoral, sin poder profundizar en las transiciones mencionadas (México). Pero

esta área gris también es llenada por países que muestran francos retrocesos en el control del poder estatal, la fragilidad de la relación del Poder Ejecutivo y los otros poderes, y políticas alejadas de cualquier fórmula de gobernanza (Venezuela) (Penfold, 2010).

Este espacio gris se halla en permanente riesgo de retroceso en tanto que no logren cimentarse los avances en materia estatal y de mecanismos de cooperación entre las autoridades políticas. El Estado en América Latina no nació para proteger los derechos ciudadanos (a diferencia del estadounidense, por ejemplo) sino que fue herencia de un régimen despótico y funcionó más como un aparato que brindaba impunidad a quienes lo operaban, a la vez que era un instrumento de depredación. La transición al *Rule of Law* intenta encaminar al Estado a ser responsable ante los ciudadanos, además de obligar a los funcionarios que operan la administración del Estado a que sean *accountables*.

EL *RULE OF LAW* EN MÉXICO: LA OTRA TRANSICIÓN PENDIENTE

México se ilustra como un país que puede alcanzar la democracia electoral sin avanzar en la democratización. El caso mexicano es conocido porque pudo avanzar a la alternancia al llegar a la presidencia un partido distinto del que había gobernado por 70 años. Durante el régimen autoritario las preocupaciones sobre la transición

democrática desviaron la atención sobre los principios básicos que sustentaban a la misma. Se pensó en la vía electoral como recurso suficiente para lograr la alternancia, pero no se pensó en las reformas necesarias para hacer que la democracia electoral se acompañara de cambios significativos (y positivos) en la vida cotidiana de los ciudadanos. Las reflexiones sobre la calidad de la democracia ponen de relieve la importancia de los sustentos de la vida democrática: el *Rule of Law* como base primaria y fundamental del funcionamiento democrático.

Como se ha expuesto arriba, el Estado en su acepción básica nos remite al monopolio de la violencia legítima en un territorio determinado, el de la justicia y emisión de leyes, el monopolio de la extracción de recursos (impuestos) y la emisión de moneda. Esta referencia implica que las funciones básicas del Estado están circunscritas a la defensa de la *vida* de los individuos y la captación de recursos para fines *públicos*, así como evitar el deterioro del tejido social a través de la impartición de justicia.

Además de sumar las funciones del estado tradicional, el *Rule of Law* nos remite a la protección de la libertad de expresión y los derechos de los ciudadanos en el marco de un sistema de libre mercado.

Los países con calidad democrática elevada tienen cubiertos estos puntos básicos desde hace decenas o cientos de años. En contraste con lo anterior, México muestra signos de vulnerabilidad estatal que se traducen en la

incapacidad para 1) proteger la vida de los habitantes de su territorio; 2) impedir que una fuerza armada (por contradictorio que suene: la competencia del monopolio de la violencia legítima) amenace la vida pública y controle una parte del territorio nacional; 3) impotencia ante la disminución de la libertad de expresión¹⁹ y el 4) incapacidad ante una deficiente impartición de la justicia.

Como señala Lorenzo Meyer “si México no es un Estado fallido, sí es un Estado con muchas fallas”. Tal situación limita la democracia y la pone en riesgo de padecer deterioros a causa de la impotencia estatal para impedir que aquélla se vea contaminada por los efectos de las fallas estatales. Flores Pérez (s/a) sostiene con respecto a la relación entre el crimen y la democracia:

The fact that organized crime activities, even without having themselves a political purpose, act against the interest of democratic regime seems evident: they erode the solidity of State's institutions through corruption of public functionaries, reduce legitimacy of public power before citizen's eyes, harm the sense of security in their everyday's life, and break day after day the Rule of Law, etc. However, the reason why several of the youngest democracies are more vulnerable to the effects of the organized crime phenomena is less explicit. The so called *third wave* promoted the adoption of electoral process for constructing governments, but apparently it also weakened the already precarious

capacity of the recently democratized States to accomplish basic principles for their own existence: the monopoly of violence along the whole territory and their prerogative to impose their norms and decisions overall the social actors within it, in all law regulated topics.

México ha conseguido la transición democrática pero aún no ha logrado la transición al *Rule of Law*. Desde esta perspectiva es posible explicar las contradicciones entre países que han logrado la democracia electoral, pero aún presentan acusadas deficiencias en su vida institucional. Si bien se ha profundizado en identificar los procesos de transición a la democracia, no se ha estudiado mucho sobre los procesos de transición a la *Rule of Law*. Su importancia descansa en la elaboración de explicaciones más completas sobre la democracia y su sustentabilidad, enmarcadas en el mundo contemporáneo y con un Estado cuyo papel es cada vez más complejo.

COMENTARIOS FINALES

Como se ha expuesto a lo largo del texto, a pesar de la cada vez más abundante literatura sobre el *Rule of Law*, no se ha avanzado mucho en estudiar la dinámica y atributos del Estado para que transite a este estadio, ni tampoco se ha abundado sobre su influencia en la instauración y consolidación democrática. La más reciente

ola democrática puede retroceder en la medida que su establecimiento queda más anclado en el pasado autoritario que en el futuro democratizador. Y es en este contexto que se hace necesario analizar el peso del componente estatal.

Las debilidades estatales se relacionan con el grado de democracia posible (¿Egipto, Libia?) que se puede alcanzar. Un Estado fallido o con muchas fallas cerca o limita el alcance democrático. México es un ejemplo, una transición que culminó en democracia, pero sin transición estatal, y cuyos efectos visibles se muestran en la incapacidad de brindar protección a sus ciudadanos y en una deficiente impartición de justicia.

Los países latinoamericanos que han logrado pasos hacia adelante en el camino de la democracia se han empeñado en establecer los fundamentos de un Estado sólido encaminado a mejoras estatales, a la vez que han progresado en construir reglas que permitan acuerdos con la comunidad política y ensayan políticas públicas por gobernanza. Que tengan estos avances no implica un rumbo asegurado, existe la posibilidad de una regresión, pero ésta tiene menos probabilidades de suceder cuando en el Estado se fincan bases procedimentales edificadas en principios liberales y democráticos.

Es obligado mencionar que este trabajo ensaya un enfoque que no está exento de problemas teóricos ni de riesgos tautológicos. ¿Acaso el Estado no cambia por las decisiones tomadas por la comunidad política? En

otras palabras, el Estado cambia porque la autoridad política incide sobre el mismo, y a la vez la autoridad política cambia porque el ordenamiento estatal la incentiva (obliga). Entonces ¿por qué otorgarle al Estado una autonomía inexistente?

Hay muchos desafíos teóricos y metodológicos por encarar, empero, la cantidad cada vez mayor de autores que se ven atraídos por este tema que promete dar respuestas o nuevos enfoques a la relación entre el Estado y la democracia.

NOTAS

¹ Agradezco al Dr. Secundino González Marrero las sugerencias para este trabajo, también a los evaluadores por sus valiosas observaciones. Lo expuesto en este ensayo es responsabilidad única del autor.

² Tomas Carothers (2002) distingue entre siete oleadas democráticas, que cronológicamente van desde los años setenta y fines de los noventa. La primera se refiere al abandono de regímenes autoritarios de derecha en el sur de Europa; la segunda es el reemplazo de los regímenes autoritarios por gobiernos civiles en América Latina, en el lapso de los años setenta hasta fines de los ochenta; el agotamiento de los autoritarismos en algunas partes, tanto del este como de Asia, que inició a mediados de los ochenta; la caída de los regímenes comunistas en Europa del este; la reconfiguración de la

Unión Soviética en repúblicas independientes; el debilitamiento de los regímenes de partido único en el África SubSahariana en la primera mitad de los noventa; una tendencia continua hacia la liberalización en países de Europa central a mediados de los noventa.

³ Textualmente el Informe sobre la Democracia en América Latina muestra las percepciones que sobre la democracia tienen los latinoamericanos: “Estas respuestas (a las preguntas: ¿Creen que el desarrollo económico es más importante que la democracia? y ¿Apoyarían a un gobierno democrático si resuelve problemas económicos?) son un llamado de atención: una proporción sustancial de latinoamericanos valora el desarrollo económico por sobre la democracia y estaría dispuesta a dejar de lado la democracia en caso de que un gobierno no democrático pudiera solucionar sus problemas económicos” (PNUD, 2004: 132).

⁴ Leonardo Morlino propone la medición de la calidad de la democracia con “...al menos cinco dimensiones de variación, que deben colocarse en el centro del análisis empírico. Las dos primeras son dimensiones procedimentales que se refieren principalmente a las reglas y sólo indirectamente a los contenidos. Y son: 1) el *Rule of Law*, o sea el respeto a la ley; y 2) la *accountability*, o sea, responsabilidad o rendición de cuentas. La tercera dimensión se refiere al resultado y tiene que ver con: 3) la *responsiveness*, o reciprocidad, es decir, la capacidad de respuesta que encuentra la

satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil en general. Las otras dos dimensiones son *sustantivas*: 4) el pleno respeto de los derechos que se pueden ampliar en la consecución de las diversas libertades; y 5) la progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica” (Morlino, 2004: 187).

⁵ Cuando se habla de *Rule of Law* estamos tomando una interpretación amplia que no sólo se apega a la del Estado de derecho como una fuente de leyes públicas (en beneficio del público ciudadano y no particular) sin excepcionalidad de aplicación, también como defensor de las libertades ciudadanas, aspectos que son inherentes al Estado liberal.

⁶ Las características que debe comportar un Estado eficaz, sustentadas por Wang, son: 1) “coercitive capacity: the capacity to monopolize the legitimate use of violence”; 2) “Extractive capacity: the capacity to extract resources”; 3) “Assimilative capacity: the capacity to shape national identity”; “Regulatory capacity: the capacity to regulate the society and economy”; 4) “Steering capacity: the capacity to maintain internal coherence of state institutions”; and 5) “Redistributive capacity: the capacity to distribute Resources” (2007: 8-13).

Sin embargo, lo anterior no agota la discusión acerca de la sustancia del Estado, aunque el concepto raye en lo normativo, (*cf.*: PNUD, 2004) el informe del PNUD sobre la Democracia en América Latina, en donde el Estado es: “a) un ámbito donde se concentra

y reconoce la identidad colectiva para todos o casi todos los habitantes del territorio; invita al reconocimiento generalizado de un 'nosotros', los miembros de la nación. b) Un sistema legal, una trama de reglas jurídicas que aspira a regular numerosas relaciones sociales. c) Es también un conjunto de entes burocráticos, una trama institucional y administrativa con responsabilidades que formalmente apuntan a lograr y proteger algún aspecto del bien común. Juntos, las burocracias del Estado y su legalidad pretenden generar, para los habitantes de su territorio, el gran bien público del orden y la previsibilidad de las relaciones sociales, en la que los habitantes están inmersos. De esta forma, el Estado también pretende garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial respectiva, usualmente concebida como una Nación" (2004: 64).

⁷ Tomada de Francis Fukuyama (2010).

⁸ "The most fundamental requirement of any state is a relative monopoly on the use of force. Until the army, National Guard, police force, and other elements of the new security sector are sufficiently numerous, trained, armed, equipped, organized, and mobilized to establish law and order in the country, no political stability—democratic or otherwise—will be possible" (Diamond, 2005: 22).

⁹ Las categorías para medir el Índice de democracia son: 1) Proceso electoral y pluralismo; 2) Funcionamiento del gobierno;

3) Participación política; 4) Cultura política; 5) Libertades civiles. Se tomaron los datos del *Index of democracy* 2008. Véase: <http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>.

¹⁰ Hay 20 indicadores para medir los estados fallidos (*failed states*) A) Social Indicators: 1) Mounting demographic pressures; 2) Massive Movement of Refugees or Internally Displaced Persons Creating Complex Humanitarian Emergencies; 3) Legacy of vengeance-seeking Group Grievance or Group Paranoia; 4) Chronic and Sustained Human Flight. B) Economic Indicators: 1) Uneven economic development along group lines; 2) Sharp and/or Severe economic decline. C) Political Indicators: 1) Criminalization and/or Delegitimization of the State; 2) Progressive deterioration of public service; 3) Suspension or Arbitrary Application of the Rule of Law and widespread violation of Human Rights; 4) Security apparatus operates as a "State within a State"; 5) Rise of factionalized elites and 6) Intervention of Other States or external political Actors. Se tomó como referencia el *Failed State Index* de 2008. Véase: <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2008>.

¹¹ "No hay duda que el mexicano es un Estado débil, al punto que a veces resulta disfuncional. Y los indicadores abundan. Para empezar, su fisco apenas capta el 11% del PIB cuando debía ser, cuando menos, el doble; la evasión impositiva es descomunal. En relación a la

justicia, los expertos aseguran que más del 90% de los delitos que se cometen en nuestro país queda impune. Los aparatos de seguridad llevan al menos cuarenta años en la guerra contra los narcotraficantes (desde que en 1969 el Gobierno de Richard Nixon lanzó la —Operación Intercepción— para presionar a Díaz Ordaz) y no dan señales de poder ganarla. Los monopolios prohibidos por la Constitución gozan de buena salud gracias a la impotencia de los encargados de combatirlos. Los peces gordos de la corrupción oficial nunca cayeron en las agujeradas redes de quienes prometieron capturarlos. En fin, que la lista de indicadores de una debilidad estatal, mezcla de incompetencia y corrupción, puede llenar un catálogo (Meyer, 2008).

¹² Leszek Kolakowski (2010) menciona cinco riesgos para la democracia: el primero es la fuerza del sovietismo; la segunda es el surgimiento de nacionalismos; la tercera se refiere a la intolerancia religiosa y aspiraciones teocráticas; el cuarto, el terrorismo y el narcotráfico; y el quinto es el riesgo implicado en la sobrepoblación y escasez de recursos en el ámbito mundial.

¹³ Como una interesante ilustración cabe mencionar la declaración del presidente de Rwanda, Paul Kagame, al periódico *The Guardian*: “The West has democracy because it has institutions that hold people accountable. What has killed Rwanda and Africa is that people is not held accountable”. Entrevista

realizada por Sara Boesley el 28 de mayo de 2010.

¹⁴ El Índice de Desarrollo Democrático de América Latina se maneja con indicadores cercanos a reflejar la calidad de la democracia, sin embargo, su limitación a países latinoamericanos fue el motivo para su omisión.

¹⁵ Esto es consistente con el estudio de O’Donnell que reconoce en Uruguay y Costa Rica cercanías con el Estado de derecho: “In these two countries there exists a state that long ago (and in spite of the authoritarian interruption suffered by Uruguay) established a legal system that, by and large, functions in ways that satisfy, across its whole territory and in relation to most social categories”. Esta condición también se cumple en el caso chileno, sin embargo O’Donnell considera que a causa de las limitaciones puestas por el régimen autoritario no considerará este país junto con los dos anteriores (1998: 12).

¹⁶ Estos rankings coinciden con el Índice de Desarrollo Democrático en América Latina, véase: <http://www.idd-lat.org/informes/2008/index.html>.

¹⁷ Para la transformación política se toman los siguientes criterios: 1) Stateness; 2) Political participation; 3) Rule of Law; 4) Stability of democratic institutions; 5) Political and social integration. Para la transformación económica, los criterios son: 1) Level of socioeconomic

development; 2) Organization of the Market and competition; 3) Currency and Price stability; 4) Private property; 5) Welfare Regime; 6) Economic Performance, y 7) Sustainability.

- ¹⁸ El “Management index” considera: 1) Steering capability; 2) Resource Efficiently; 3) Consensus-Building; y 4) International cooperation. Hay que agregar que también se toma en cuenta el “nivel de dificultad”, con los siguientes indicadores: 1) Condiciones estructurales; 2) Tradición asumirse como sociedad civil; 3) Intensidad de los conflictos; 4) Nivel de educación; 5) Desempeño económico, y 6) Capacidad institucional.

- ¹⁹ “Media freedom declined in 2009 as it became significantly more dangerous to practice journalism in Mexico. Reporters became direct targets of drug traffickers, were harassed by state security forces, and faced local officials who were determined to silence independent scrutiny of their work... Violence has become the preeminent threat to media freedom in Mexico”, en <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2010>, consultado el 03 de mayo de 2011.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

Aguilar, Luis (2010), *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Alcántara, Manuel (2008), “Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina”, en <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/ALCANTARA.pdf>, consultado el 16 de julio de 2011.

Baker, Bruce (1999), “The Quality of Democracy in the Developing World: why and how it should be measured”, en *The 27th ECPR Joint Sessions of Workshops*, Mannheim, Alemania, 26-31 de marzo.

Bertelsmann Stiftung (2008), “Bertelsmann Transformation Index 2008”, en <http://bti2008.bertelsmann-transformation-index.de/?L=1>, consultado el 17 de julio 2011.

Boseley, Sara (2010), “Entrevista a Paul Kagame, presidente de Rwanda” (s/f), en <http://www.guardian.co.uk/world/2010/may/28/rwanada-kagame-defends-rights-record>, consultado el 13 de agosto de 2010.

Canale-Mayet, Antonio, Aldo Cassinelli y Alejandro Olivares (2008), “Calidad de la democracia y gestión pública”, en *Tékhné-Revista de Estudios Politécnicos*, vol. VII, Barcelos, Instituto Politécnico do Cávado e do Vale, pp. 7-18.

Cansino, César (2004), *El desafío democrático. La transformación del Estado en el México posautoritario*, México, CEPACOM.

Carothers, Thomas (2002), “The End of the Transition Paradigm”, en *Journal of Democracy*,

- vol. XIII, núm. 1, enero, Washington, Johns Hopkins University Press, pp.5-21.
- Casar, María Amparo (2010), "La alternancia 10 años después. Ni mejores, ni peores", en *Nexos*, 01 de agosto, en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=248543>, consultado el 16 de agosto de 2010.
- Economist Intelligence Unit (2008), *Index of Democracy 2008*, en <http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>, consultado el 16 de julio de 2011.
- Freedom House (2010), "Freedom of the Press México 2010" en <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2010>, consultado el 03 de mayo de 2010.
- Diamond, Larry (2005), "Lessons from Iraq", en *Journal of Democracy*, vol. XVI, Washington, Johns Hopkins University Press, pp. 9-23.
- Flores Pérez, Carlos Antonio (s/f), "Democracy and organized crime. An assessment of Latin America and Mexico", en <http://www.seguridadpublicacide.org.mx/cms/documentos-de-miembros-de-la-red/134-democracy-and-organized-crime.html>, consultado el 06 de mayo de 2011.
- Fukuyama, Francis (2010), "Transitions to the Rule of Law", en *Journal of Democracy*, vol. 21, enero, Washington, Johns Hopkins University Press, pp. 33-44.
- Hagopian, Frances (2005), "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile", en *Política y gobierno*, vol. XII, núm. 1, ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 41-90.
- Kolakowski, Leszek (2010), "Las incertidumbres de una era democrática", en *Journal of democracy en español*, vol. 2, julio, Santiago, International Forum for Democratic Studies del National Endowment for Democracy/ Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 5-9.
- Konrad Adenauer, Stiftung (2008) *Índice de Desarrollo Democrático en América Latina 2008*, en <http://www.idd-lat.org/informes/2008/index.html>, consultado el 17 de julio de 2011.
- Lanzaro, Jorge (comp.) (2001), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Meyer, Lorenzo (2008), "El Estado es débil pero aún más el ciudadano", en *El Sol de Torreón*, 21 de febrero, Torreón, México.
- Morlino, Leonardo (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- (1986), "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis", en <http://www>.

- reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS_035_03.pdf, consultado el 16 de julio de 2011.
- (2005), *Democracias y democratizaciones*, México, Ediciones CEP/COM.
- (2007), “Explicar la calidad democrática ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?”, en http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2007000300001&script=sci_arttext, consultado el 15 de julio de 2011.
- O’Donnell, Guillermo (2008), “Estado y democracia: ¿Cómo avanzar en la construcción institucional que requiere una democracia de ciudadanía?”, en Seminario Internacional “Democracia, Estado y Ciudadanía en América Latina”, México, 15 de octubre de 2008.
- (2009), “Democracia delegativa”, en *Journal of Democracy en español*, vol. I, julio, Santiago, International Forum for Democratic Studies del National Endowment for Democracy/Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 7-23.
- (1998), “Polyarchies and the (Un) Rule of Law in Latin America”, en <http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/O'Donnell.pdf>, consultado el 14 de julio de 2011.
- Olivares Lavados, Alejandro y Antonio Canale Mayet (2009), “Calidad de la democracia en América Latina. Reconstruyendo algunos rankings internacionales”, en *Dikaion*, año 23, núm. 8, Chía, Universidad de la Sabana, pp. 329-347.
- Penfold, Michael (2010), “La democracia subyugada: El hiperpresidencialismo venezolano”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, núm. 1, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile-Instituto de Ciencia Política, pp. 21-40.
- Peruzzotti, Enrique (2010), “El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de América Latina”, en *Journal of Democracy en español*, vol. II, julio, Santiago, International Forum for Democratic Studies del National Endowment for Democracy / Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 47-64.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar / Altea Taurus/Alfaguara.
- Smith, Peter (2004), “Los ciclos de democracia electoral en América Latina, 1900-200”, en *Política y gobierno*, vol. XI, núm. 2, ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 189-228.
- Smulovitz, Catalina (2002), “¿Cómo consigue imperar el imperio de la Ley? Imposición de

costos a través de mecanismos descentralizados”, en *Política y gobierno*, vol. XIV, núm. 2, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 297-326.

The Fund for peace (2008), *The Failed States Index 2008*, en <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2008>, consultado el 16 de julio de 2011.

Wang, Shaoguang (2007), *Democracy and State Effectiveness*, en http://www.cuhk.edu.hk/gpa/wang_files/DemocracyandState.doc, consultado el 13 de octubre de 2010.