



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Calidad de la democracia es estados post-transición.

España, México y Polonia.

Tesis que presenta

Maestra en Ciencia Política Karolina Monika Gilas

Para obtener el grado de

Doctor en Ciencia Política

Bajo la tutoría de

Dr. José María Calderón Rodríguez

México D.F., junio de 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Querer resolver todos los problemas y contestar a todas las preguntas constituiría una jactancia tan desvergonzada y un aprecio tan desmedido de sí mismo que perdería uno por ello, inmediatamente, toda la confianza de los demás

Emmanuel Kant

Y, sin embargo, resulta imposible evitar este enfoque abstracto. La enorme escala de acontecimientos que se suceden en avalancha sólo se puede abarcar usando una lengua y unas nociones generales, de síntesis, y, por eso mismo, abstractas, aun a sabiendas de que a cada momento caeremos en la trampa de la simplificación y llegaremos a unas conclusiones que fácilmente podrán rebatírse nos.

Ryszard Kapusciński, *El Imperio*

Agradecimientos

Al Doctor José María Calderón Rodríguez, por el apoyo que me ha brindado, por su paciencia y por ser una excelente persona, un excelente investigador y por el aprendizaje que nuestras conversaciones me han dado.

A la Doctora Jacqueline Peschard Mariscal, por las recomendaciones y los comentarios que me ha hecho, por el apoyo que me ha brindado y por ser un maravilloso ejemplo de cómo ser una mujer exitosa, una gran investigadora y una excelente persona.

A los revisores de mi tesis: Dr. Lorenzo Córdova Vianello y Dr. Ambrosio Velasco Gómez, por los valiosísimos comentarios y correcciones al trabajo que realmente han marcado la diferencia.

A Gustavo, mi Chico chico y a Marco, mi Chico grande, por cambiar mi vida y llevarla a distinto nivel, por el pasado y por el futuro que nos espera.

A mis padres, Jolanta y Jerzy, por su amor, gran apoyo y fe.

A mi hermana Kasia por crecer juntas y mi sobrina Paulina, por ser casi mi hija y mi maestra en tantas cosas.

A toda mi familia polaca, por su apoyo y cariño.

A toda mi familia mexicana, por darme un hogar del otro lado del mundo.

A mis amigos: a Asia, Lore, Daniel, Ola, Edyta, Paulina y Pancho, por estar ahí, de lejos y de cerca.

A Moni, Lupita, Vlad, José, Luís y Tania, por sus enseñanzas, su apoyo y las clases de derecho. Es grandioso trabajar con ustedes.

A todos aquellos que no menciono de nombre pero que de alguna forma han estado conmigo apoyándome con su presencia.

A Mixtli, por su suave compañía y la inspiración que sólo un gato puede dar.

Índice de contenido

Introducción.....	6
Capítulo 1. Democracia y su calidad.....	10
1.1 ¿Qué es la democracia? La lucha entre el “ser” y el “deber ser”.....	10
1.2 Calidad de la democracia.....	22
1.3 Calidad de la democracia. Propuesta de una evaluación.....	25
1.4 Metodología.....	29
1.5 Los cuatro índices.....	30
Capítulo 2. España, Polonia y México. Del autoritarismo a la democracia.....	35
2.1 Los autoritarismos.....	35
2.1.1 Características del autoritarismo.....	35
2.1.2 Los autoritarismos.....	38
2.2 Tipos y características de las transiciones.....	51
2.2.1. Las transiciones.....	53
Capítulo 3. Una medición de la calidad de las democracias.....	62
3.1 Resultados generales.....	63
3.2 Democracia formal.....	65
3.3 Democracia civil y política.....	67
3.4 Estado de derecho.....	70
3.5 Democracia sustancial.....	72
Capítulo 4. Una evaluación de la calidad de las democracias.....	76
4.1 Los fundamentos de la democracia.....	76
4.2 La esencia de la democracia.....	90
Capítulo 5. Un intento de explicación.....	98
5.1 Los legados autoritarios.....	99
5.2 Influencia externa.....	110
Conclusiones.....	116
Apéndice 1. Indicadores de la calidad de la democracia y sus abreviaciones.....	121
Apéndice 2. Nota metodológica.....	124
Apéndice 3. La encuesta.....	126

Apéndice 4. Datos sobre la calidad de la democracia.....	137
Apéndice 5. Fuentes de datos.....	141
Bibliografía	145

Introducción.

En últimas décadas se ha presenciado un aumento considerable en el número de países que se pueden considerar democracias, entendiendo por esto un estado en el cual el pueblo cede el poder a las autoridades elegidas mediante elecciones regulares, libres y justas. Según Freedom House¹ en 2006 había 123 países democráticos en el mundo, lo que representaba, en ese momento, el 64% del total de países. Nunca antes en el mundo ha habido tantos países democráticos.

El modelo democrático está ganando adeptos en todo el mundo, incluyendo estados tradicionalmente autoritarios, como por ejemplo países árabes en los que podemos observar una ola de revoluciones en las que las masas piden democracia. En los últimos diez años el número de países considerados libres por Freedom House² se ha incrementado significativamente. Esta situación representa nuevos desafíos y nuevas preguntas para los estudiosos de la democracia.

El tema principal es la (re)definición de la democracia. Dentro de 123 países considerados democracias, podemos encontrar todo tipo de diseños institucionales, diferentes grados de libertad e igualdad, de desarrollo económico y distintas aspiraciones. Según los análisis de Freedom House la Gran Bretaña, Francia y Suiza son democracias, también lo son Namibia, Senegal y Ucrania. No obstante, no podemos decir que democracia en Namibia significa lo mismo y funciona igual que en Gran Bretaña. Las diferencias son grandes e importantes, a tal grado que nos llevan a formular un par de preguntas: ¿cómo podemos estar seguros de que los dos países son realmente democráticos? ¿Cómo resolver el problema de calificar en la misma categoría a dos países tan diferentes?

En este momento hay que preguntarse por los aspectos básicos de la definición de la democracia. ¿Qué es la democracia? ¿Será la democracia nada más que un sistema competitivo de selección de gobernantes? ¿O acaso puede (y debe) significar algo más?

¹ A. Puddington, "Freedom in the World 2006: Middle East Progress Amid Global Gains", Freedom House 2007, www.freedomhouse.org

² Ibidem.

Después de distinguir entre las democracias y no-democracias podemos proceder a buscar una herramienta conceptual que nos permita describir y entender las diferencias en el tipo y grado de desarrollo democrático. Esa herramienta puede ser la calidad de la democracia. Pero, ¿Qué es la calidad de la democracia?, ¿Cuándo podemos decir que la democracia de un país es de «alta calidad»? ¿Cómo medirla? ¿Por qué algunos países llegan a consolidar la democracia más rápido que otros? y ¿a qué se deben sus avances en la calidad democrática?

La democracia, su definición y su funcionamiento han sido problemas discutidos por los filósofos y científicos políticos desde hace más de dos mil años, con mayor énfasis desde la segunda guerra mundial. Entonces la discusión se centraba alrededor de la definición de la democracia y de sus características distintivas de los regímenes no-democráticos. Sin embargo, después de la tercera ola de democratizaciones el enfoque cambió y, aunque todavía no hemos resuelto satisfactoriamente los problemas anteriores, en el centro de la discusión han aparecido temas relacionados con las diferencias entre los distintos tipos de sistemas democráticos y su calidad. La presente tesis pretende insertarse en esa larga tradición de análisis de la democracia.

El objetivo general de esta investigación es medir y ponderar la calidad de la democracia en España, Polonia y México, indagar las razones por las cuales existen avances o rezagos en la calidad de la democracia de los tres países y encontrar los patrones que llevan a establecer la democracia de buena calidad.

Los países objetos de este estudio fueron escogidos de tal manera que sus transiciones representan tres diferentes momentos históricos y tres diferentes tipos de democracia. La teoría de la ciencia política comparada requiere que los casos se diferencien, pero también que tengan ciertas similitudes que justifiquen el estudio. Los pares México y España y España y Polonia no causan dudas acerca de la validez de su comparación: las relaciones históricas de México y España justifican el estudio, tanto como numerosas comparaciones entre España y Polonia durante las negociaciones para el

acceso a la Unión Europea, sus historias en parte paralelas y la inspiración que la transición española significó para el cambio polaco.

La pareja “dudosa” de este estudio es la de México-Polonia. Sin embargo, entre ambos países existen analogías en cuanto a su historia, cultura, situación geográfica, tamaño, el hecho de cruzar por serias crisis internas y por su importancia estratégica y su proximidad a una potencia (Hughes 1986). Carlos Fuentes, en una reunión del PEN Club, introduciendo al escritor polaco Jerzy Kosinski hizo una significativa analogía entre los países: *“El viejo, astuto dictador, Porfirio Díaz, quien gobernó mi país por tres décadas... un día observó: ‘Pobre México, tan lejos de Dios, y tan cerca de los Estados Unidos’. Creo, mi querido Jerzy Kosiński, que con un cambio toponímico, esa extraordinaria observación podría igualmente bien aplicarse a Polonia... Se puede decir que México es la Polonia de América Latina y que Polonia es el México de Europa del Este – cuando las cosas van mal para nosotros. Cuando van bien – bueno, entonces los dos somos Finlandias de la mente y podemos empezar a contar nuestras bendiciones”* (Fuentes 1974). México y Polonia son comparables poderes medianos, ambos se desarrollaron bajo importante tutela de un poder dominante; tenían (y tienen) similares dificultades económicas, deuda externa y bajos índices de empleo; ambos fueron territorios de contienda entre los imperios, fueron colonizados y divididos; tienen experiencias religiosas en común; sus partidos hegemónicos profesaban una ideología vinculada con el nacionalismo (Huntington 1970).

Para realizar sus objetivos, la tesis empezará por abordar la discusión acerca de la definición de la democracia y de su calidad. En el primer capítulo se realiza el análisis de las dos principales corrientes en la definición de la democracia, se discuten su rango y sus valores y se propone una definición de la democracia y de su calidad. Además, se lleva a cabo un estudio de trabajos dedicados a evaluación de la democracia y se propone una herramienta para su medición. En el segundo capítulo se presentan los antecedentes relacionados con los regímenes autoritarios y con las transiciones por las que pasaron los tres países.

Los capítulos tres y cuatro son dedicados al análisis de la calidad de las democracias. En el primero se estudian los datos cuantitativos recolectados, mientras que

el capítulo 4 constituye la contraparte del tercero, al presentar un análisis cualitativo. El análisis de la calidad de las democracias nos permite pasar a buscar las causas de las diferencias, de los sesgos y avances, lo que se lleva a cabo en el capítulo 5. Finalmente, se presentan las conclusiones y se recogen los puntos más importantes de nuestro análisis.

Capítulo 1. Democracia y su calidad.

1.1 ¿Qué es la democracia? La lucha entre el “ser” y el “deber ser”.

Dalton et al (2007, 143) relata en uno de sus artículos que en 1989 en la Plaza Tiananmen uno de los estudiantes llevaba un póster que decía: “No sé qué significa democracia, pero necesitamos más de ella”. Esta anécdota refleja muy adecuadamente tanto el estado de arte en el campo de los estudios sobre la democracia, como los conocimientos de la gente y su entendimiento de este concepto, a menudo visto como una panacea.

La palabra “democracia” fue acuñada hace casi dos mil quinientos años. Desde entonces, ha obtenido diferentes significados y calificativos y ha representado diferentes valores. En tiempos recientes ha adquirido un valor universal y de significado positivo: hoy en día es un término que todos quieren usar para todo (y lo hacen). Los estados, los partidos, las instituciones, las asociaciones e incluso las escuelas – todos quieren ser democráticos, la democracia es una de las palabras más empleadas. El gobierno democrático es visto como algo bueno en prácticamente todo el mundo. El ser democrático parece una fórmula mágica que resuelve al instante todos los problemas. Sin embargo, pocos de estos “demócratas” pueden precisar el significado de palabra democracia. A pesar de su larga existencia y de lo familiarizados que nos sentimos con ella, su definición es altamente complicada y todavía no se ha creado una definición “unificada”. Incluso entre los académicos especialistas en el tema no existe ningún consenso de cómo definir la democracia. Esta situación nos lleva a cierta ambigüedad, tanto en la ciencia como en la vida pública: las numerosas análisis del tema hablan en realidad sobre distintas cosas, y no tenemos argumentos suficientes para probar que un Estado dado no es democrático (de ahí muy común y totalmente erróneo punto de vista de que “si se considera democrático, ha de serlo”). Como escribió Orwell en 1957: *“en el caso de un término como el de democracia no solamente no existe una definición aceptada por todos, sino que el intento de formarla encuentra resistencia por todas partes. Los defensores de cualquier tipo de régimen pretenden que es una democracia y temen tener que dejar de usar la palabra si se sintieran atados por un significado cualquiera”* (Orwell

1957, 149, citado en Sartori 1987, 22). Sería difícil encontrar una descripción más adecuada para nuestros tiempos.

Según Sartori, la democracia es el único sistema que debe su misma existencia a los valores: *“lo que la democracia sea no puede separarse de lo que la democracia debiera ser. Una democracia existe sólo mientras sus ideales y valores la crean”* (Sartori 1987, 26). Por eso mismo, para poder definir la democracia hay que partir del análisis de los fines y valores que ella misma persigue. Misma lógica podemos encontrar en Ferrajoli (2005), quien define y justifica los derechos fundamentales a partir de los valores a los que éstos sirven.

Pero antes de definir la democracia a partir del análisis de los ideales y valores que persigue, quiero tratar la cuestión del lugar de los ideales en la ciencia y en la teoría. Desde la segunda mitad del siglo XX hemos presenciado la tendencia de percibir a lo ideal como algo innecesario en la ciencia: lo ideal se volvió lo opuesto de lo racional, algo que contamina la pureza racional de la ciencia, algo que por ser tan lejano de la realidad, distorsiona nuestras percepciones. De ahí las teorías minimalistas de la democracia y una cierta tendencia anti-democrática en Riker³. Sin embargo, me parece que el olvidar los ideales y la moral tanto en la política como en su ciencia no hace nada bien ni a una ni a la otra. En general *“las teorías políticas por su propia naturaleza conceptual no pueden ser valorativamente neutrales y meramente fácticas, sino que siempre involucran juicios evaluativos y argumentos persuasivos tendientes a influir en los valores, actitudes y creencias fundamentales de las sociedades”* (Velasco 1993, 97). Conuerdo completamente con Sartori cuando nos llama a recordar que la teoría tiene dos funciones: la prescriptiva y la descriptiva, y que las dos deben de ir juntas, especialmente en el caso de la democracia:

“el término democracia tiene no solamente una función denotativa o descriptiva, sino también una función persuasiva y normativa (...). Consecuentemente el problema de definir la democracia es doble, porque nos exige enunciar ambas definiciones, la

³ Si no en espíritu, al menos en consecuencias, como dice G. Mackie (2003, 3).

descriptiva y la prescriptiva. Una no puede existir sin la otra y, simultáneamente, una no puede ser sustituida por la otra. (...) debemos, por lo tanto, conservar in mente que: a) el ideal democrático no define la realidad democrática y, viceversa, una democracia real no es y no puede ser una democracia ideal; y b). que la democracia resulta de, y es conformada por, las interacciones entre sus ideales y su realidad, el empuje del deber y la resistencia del ser” (Sartori 1988, 27).

La teoría prescriptiva de la democracia es la que refleja los fines y los valores que ésta debe perseguir. Viendo desde ese punto, el error de las acepciones mínimas de la democracia es el hiperrealismo – la despojan de todo valor, que en este caso significa despojarla del sentido. Equivaler la democracia con un diseño institucional particular o con procedimientos particulares de toma de decisiones es *“elevar los medios para reemplazar el fin, confundir un instrumento con su propósito”* (Beetham 1999,3) y *“un grave error”* (Post 2006, 26). Las concepciones minimalistas (procedimentales) de la democracia corren peligro de crear definiciones demasiado flexibles, incluso hasta el punto donde pierden su significado básico (Collier y Levitsky 1996, 15).

Como vimos, *“no solamente no existe una definición aceptada, sino algunas definiciones son tan vagas, que se convierten en realmente inútiles, mientras otras son tan específicas, que quedan obviamente incompletas”* (Pickles 1970, 9). De ahí la necesidad de volver a las definiciones prescriptivas, sustanciales, las cuales por otro lado no deben caer en error de hiperidealismo. Su papel debería ser afirmar la necesidad de los valores e ideales, optimizarlos y postular su realización en medida de lo posible, ya que *“aunque los ideales no pueden realizarse totalmente, pueden ser satisfechos”* (Sartori 1987, 115). Lo que necesitamos es una definición de la democracia basada en el ideal, pero posible de realizar, que busque reconciliar los dos puntos de vista opuestos, evitando al mismo tiempo los errores en los que ellos caen.

¿Cuáles son entonces los fines y valores de la democracia? Para O’Donnell (2004, 13), el fundamento de la democracia es la concepción moral del ser humano como un agente: *“alguien dotado con suficiente autonomía para decidir qué vida quiere llevar; con*

habilidad cognitiva de detectar razonablemente las opciones accesibles; alguien sintiéndose, y reconocido así por los demás, responsable por las acciones que emprende”, es decir, del ser humano capaz de tomar las decisiones y llevarlas a cabo de una manera efectiva. La democracia presupone la agencia de todos los seres humanos y reconoce que todos ellos gozan de ciertos derechos. La agencia significa elección, y la elección requiere de libertad para escoger entre todas las posibilidades que uno valore; por otro lado, la agencia conlleva la igualdad, ya que los agentes, para poder relacionarse unos con otros, necesitan de un nivel mínimo de equidad. También Burdeau (1960, 25) reconocía que *“la libertad fundamental es aquella en que figuran las prerrogativas de la naturaleza humana: disposición de sí mismo, elección de los propios actos, responsabilidad. Con relación a esta libertad, cuyo principio reside en la esencia del ser humano, la democracia no aparece más que como un conjunto de mecanismos protectores, una fórmula de gobierno que permite conciliar la libertad del hombre con las exigencias de un orden político”*. Una visión similar de la relación entre la democracia y la libertad podemos encontrar en Sen (1999, 2004), Beetham (2004), Rawls (1971), Dworkin (2003) y en Post (2006, 24), para quien *“la democracia encarna un proyecto de realización de los valores de autodeterminación”* (también en Kelsen 1988, 211).

Igual Kelsen justificaba la democracia mediante valores que ésta debe realizar, sosteniendo que *“una teoría científica de la democracia sólo puede mantener que esta forma de gobierno trata de realizar conjuntamente la libertad y la igualdad de los individuos y que, si estos valores han de ser realizados, la democracia es el medio idóneo para ellos”* (1988, 260).

La importancia de la libertad para la existencia de la democracia está reconocida desde los tiempos de los antiguos: Pericles consideraba la libertad, la apertura y la igualdad como fundamentos de la democracia ateniense; Aristóteles reconocía en la libertad uno de los fines que la democracia debe perseguir. Hans Kelsen sostenía que *“una teoría científica de la democracia sólo puede mantener que esta forma de gobierno trata de realizar conjuntamente la libertad y la igualdad de los individuos y que, si éstos valores han de ser realizados, la democracia es el medio idóneo para ello”* (1988, 260).

Si la base funcional de la democracia es el poder de los ciudadanos de influir y controlar las decisiones de los gobernantes, su ejercicio será imposible sin amplias libertades. Analizando esta relación a la luz del concepto de la segunda creado por Berlin, podemos ver que son intrínsecamente vinculadas. Berlin distinguía entre la libertad negativa, *libertad de*, y la libertad positiva, *libertad para*. Libertad negativa, entendida como ausencia de las restricciones impuestas por otros, como no estar “*sometido a la voluntad inconstante, incierta, desconocida, arbitraria, de otro*” (Locke, “Dos tratados sobre el gobierno civil”, libro 22, capítulo 4, sección 22), es realizada en la democracia, la cual siempre busca la protección del individuo “*contra el poder arbitrario y sin límite (...), y permite a los gobernados oponerse de manera efectiva al abuso de poder por parte de los gobernantes*” (Sartori 1987, 372). También la libertad positiva – la posibilidad de actuar de tal manera, que permite tomar control sobre la vida propia de uno, y realizar sus metas principales – es mejor asegurada bajo un régimen democrático, la cual busca crear y mantener “*el ambiente en el cual el hombre tiene la oportunidad de ser su mejor versión posible*” (Laski 1934, 142). Para ello debe proteger y promover los derechos individuales a la vida, libertad, propiedad y la búsqueda de la felicidad (o el derecho de autodeterminación), que son al mismo tiempo su fruto y elemento constitutivo. Para Sartori (1984, 326) “*Cualesquiera que sean nuestras ideas normativas sobre qué debiera ser la democracia, lo que efectiva e indiscutiblemente llega a ser – en la teoría y en la práctica occidental – es un < sistema protector > de la libertad individual. (...) Y cualesquiera sean los demás elementos o atributos de la democracia que más apreciamos, éste es el elemento irrenunciable, el sine que non de la democracia, su elemento característico.*” Así, la democracia, asegurando la libertad, enriquece las vidas de los individuos y crea las mejores posibilidades para autorrealización de los seres humanos en plena libertad (Sen 1999). La libertad, por otro lado, trasciende y llena de sentido a la democracia.

La importancia de la libertad para democracia se puede comprobar partiendo desde un punto de vista opuesto, es decir, desde la teoría minimalista. El eje de estas concepciones constituye el requerimiento de las elecciones libres, justas y competidas, basadas en el sufragio universal (Dahl 1970 y después, Przeworski 1991, Schmitter y Kart

1993). Para que tales elecciones puedan tener lugar, necesitan ser apoyadas por ciertas libertades. Para Dahl (1989, 1999), tales libertades son las de: expresión, asociación, y el acceso a las fuentes alternativas de información. Esta lista es bastante limitada, y en realidad, no es suficiente para cumplir con su tarea de asegurar la libertad de las elecciones. Como O'Donnell, podríamos imaginarnos una situación en la que el gobierno prohíbe a los candidatos de oposición viajar libremente en el territorio del país, o los somete a la persecución policial por las razones teóricamente no relacionadas con su postulación (O'Donnell 2004, 17). En tal situación las elecciones no podrían ser reconocidas como libres y justas, a pesar de cumplir con la reducida lista de libertades presentada por Dahl. El ejercicio pleno y real del derecho a voto y la existencia de la competencia libre y justa requieren de un conjunto de libertades y garantías mucho más amplio. De este modo la acepción mínima de la democracia nos lleva a reconocer la importancia vital de la libertad como base fundamental de la existencia de la democracia.

De la concepción de la agencia, igual como de la definición mínima de la democracia se desprende la necesidad de la igualdad en un régimen democrático. La democracia, sin importar qué tan ampliamente la entendamos, requiere trato igual de todos los individuos. Una democracia asegura que *“todos los ciudadanos y grupos obtienen mismos derechos e igual protección legal, así mismo como posibilidades reales del acceso a la justicia y al poder”* (Diamond y Morlino, 2004, 27). Debe también proteger a sus ciudadanos de cualquier tipo de discriminación con base en el género, raza, etnia, religión, creencias políticas, etc.

Tradicionalmente igualdad y libertad son consideradas como doctrinas antagonistas y alternativas. El pensamiento liberal solía ver la igualdad como un peligro para la libertad individual y la equiparaban con la uniformidad, nivelación impuesta y aplastamiento de las aspiraciones. Por otro lado, el igualitarismo acusaba al liberalismo de crear un régimen basado en la desigualdad económica. Sin embargo, los grandes pensadores lograron encontrar un compromiso entre las dos filosofías. Para Bobbio *“la única forma de igualdad que no sólo es compatible con la libertad tal y como es entendida por la doctrina liberal, sino que incluso es exigida por ella, es la igualdad en la libertad: lo que significa que cada*

cual debe gozar de tanta libertad cuanto sea compatible con la libertad ajena y puede hacer todo aquello que no daña la libertad de los demás” (1989, 41). Kelsen afirmaba que la igualdad democrática “consiste en que no se atribuye la libertad a éste o aquél por valer más que el otro, sino que se busca hacer libres al mayor número posible de hombres” (1988, 27).

Según Ferrajoli “Todos somos igualmente titulares de los mismos derechos de libertad. Pero cada uno tiene un grado distinto de libertad extra-jurídica o de simple facultad. Esto vale claramente para la libertad negativa (o de acción) que aunque es igual para todos, por ejemplo, frente a la ley penal, varía en grado y en ámbitos para cada uno según las distintas prohibiciones y obligaciones que sucumben a las distintas personas (...). Pero vale todavía más claramente para la libertad positiva (o de querer) que será jurídicamente máxima para quien pueda permitirse satisfacer cualquier capricho, adquirir y gozar de la más amplia gama de bienes y elegir entre los más diversos proyectos de vida, mientras será mínima para quien pueda satisfacer sólo (o no puede satisfacer ni siquiera) las necesidades más elementales” (2005, 311).

La democracia no busca una igualdad total, ni eliminar todas las diferencias y desigualdades que hay entre los individuos. Lo que busca es aminorar solo estas desigualdades que socavan su legitimidad (Post 2006, 33). Para que una democracia pueda desarrollarse plenamente y ofrecer a las personas garantías de realización de sus derechos de autodeterminación, se necesita la igualdad civil (en los derechos civiles), la igualdad política (en los derechos políticos), la igualdad liberal (en los derechos de libertad) y la igualdad social (en los derechos sociales; Ferrajoli 2005, 332).

Las desigualdades en riqueza y estatus, aunque naturales en cada sociedad, ponen en peligro la democracia si se vuelven demasiado extremas. Su existencia por un lado permite a los individuos y grupos con mejor educación, mayor acceso a la información y mayores recursos tener más poder para influir en las decisiones políticas y a la opinión pública, y para determinar la elección de los líderes y de las políticas (Rueschemeyer 2004). Por otro lado, priva a los grupos desfavorecidos de la posibilidad de participar no

sólo en la vida política, sino también en la vida económica y social: *“por debajo de cierto nivel de bienestar material y social, y de adiestramiento y educación, las personas simplemente no pueden participar en la sociedad como ciudadanos, y mucho menos como ciudadanos en pie de igualdad”* (Rawls 2004, IV, 7). Lo expresó todavía más fuertemente Henry Shue: *“nadie (...) puede gozar plenamente de ningún derecho que debe tener si le falta lo esencial para llevar una vida razonablemente sana y activa”* (1996, 7).

¿Será aminorar esas desigualdades una tarea del gobierno democrático? Dworkin (2001, 11) no tiene dudas:

“No es legítimo ningún gobierno que no trate con igual consideración la suerte de todos los ciudadanos a los que gobierna y a los que exige lealtad. La igualdad de consideración es la virtud soberana de la comunidad política – sin ella el gobierno es sólo una tiranía –, y cuando la riqueza de una nación está distribuida muy desigualmente, como sucede hoy en día con la riqueza incluso en las naciones más prósperas, cabe sospechar de su igualdad de consideración. En efecto, la distribución de la riqueza es producto del orden legal: la riqueza de un ciudadano depende enormemente de las leyes que haya promulgado su comunidad – no sólo las leyes que regulan la propiedad, el robo, los contratos y la responsabilidad civil, sino de la legislación sobre bienestar, la legislación fiscal, la de carácter laboral, las leyes sobre derechos civiles, la legislación que regula el medio ambiente y otras legislaciones para prácticamente todo”.

Tal vez parezca demasiado pedir para un gobierno democrático, pero su obligación sin duda es implementar las medidas necesarias para que *“las necesidades básicas de un ciudadano sean satisfechas, cuando menos en la medida en que su satisfacción es necesaria para que los ciudadanos entiendan y puedan ejercer fructíferamente esos derechos y esas libertades [fundamentales]”* (Rawls 2004, I, 1).

¿Cómo entonces definir a una democracia, guiándose por los valores descritos arriba? Según Coppedge (2003, 340) *“la ciencia política dominada por los Estados Unidos ha caído en la rutina de concebir la democracia en los términos institucional-procedimentalistas, de igualar la democracia con la poliarquía en lugar de tratar la poliarquía como un grado*

mínimo aceptable de la democracia". Creo que en esta opinión se encuentra la solución del debate que estamos presenciando, del *"debate entre demócratas procedimentales y sustanciales, debate entre los que defienden la democracia como un tipo ideal y los que piensan que el término es determinado contextualmente, y el debate entre los que piensan en la democracia en términos puramente procesuales y los que ven que tiene un valor intrínseco, si no el más valioso, del bien político"* (Shapiro 1997, 212). La solución es explícitamente propuesta por Diamond, quién *"ve la democracia como un sistema político que varía en profundidad y puede existir arriba de dos distintos umbrales"* (2008, 7). Las definiciones mínimas son útiles cuando queremos distinguir entre los países democráticos y no-democráticos, y su uso en la ciencia política contemporánea debería limitarse a ello nada más. Como decía Bobbio, no se puede *"separar la democracia formal de la sustancial"* (Carta de Norberto Bobbio a Guido Fossó, citada en: Ferrajoli 2005, 346). Son las definiciones sustanciales, las que subrayan la importancia de los valores democráticos, las que deberían guiarnos en la búsqueda de soluciones para los problemas de las democracias contemporáneas. Y únicamente las definiciones sustanciales nos permiten un análisis de diferentes grados de democracia y la evaluación de su calidad.

Estas definiciones deberían tomar en cuenta todos los aspectos y *"las distintas dimensiones de la democracia constitucional: por un lado, la democracia formal, generada por los derechos secundarios de autonomía y articulada en las dos formas, referidas al 'quién' y al 'cómo' de la decisión, de la democracia civil y de la democracia política, fundada una sobre los derechos civiles, y la otra sobre los derechos políticos; por otro lado, la democracia sustancial, determinada por los derechos primarios o sustanciales y articulada en las dos dimensiones, relativas al 'qué' de las decisiones, de la democracia liberal (o liberal-democracia) y de la democracia social (o social-democracia), basadas una en los derechos de libertad, y otra en los derechos sociales"* (Ferrajoli 2005, 339-340).

Retomando las visiones discutidas arriba, para necesidades de este trabajo voy a aceptar la siguiente definición de la democracia como un sistema político en el cual:

- los funcionarios provienen de las elecciones libres, justas, competidas e institucionalizadas, basadas en el sufragio universal e inclusivo;
- el gobierno ejerce el poder de acuerdo con el concepto liberal del estado de derecho y está sujeto a un amplio control por parte del pueblo;
- los ciudadanos gozan de amplias oportunidades de participación, de representación efectiva, y de un amplio abanico de derechos y libertades, así como de una mayor igualdad real.

Esta definición, aparte de reflejar la importancia de los valores de la libertad y la igualdad en todos los ámbitos, como fueron discutidos arriba, incluye las características procedimentales. Retomando a Ferrajoli, con base en la definición presentada, podemos delimitar las siguientes dimensiones de la democracia:

1 Democracia formal

- a sufragio universal - el fundamento de la democracia y de las elecciones libres es el sufragio universal e inclusivo: todos los adultos independientemente de su raza, sexo, creencias o condición social tienen derecho a votar;
- b elecciones libres, justas, competidas - elecciones libres significan que los ciudadanos pueden votar sin miedo a represiones y que su voto tiene que ser secreto; justas, que están organizadas en una manera imparcial, los votos contados objetivamente, y que existen vías legales de impugnarlas; competidas – que hay más que un partido con posibilidades reales de ganarlas, que la arena electoral está abierta para nuevas fuerzas, y que existe igualdad en el acceso de los partidos y los candidatos a los medios y fuentes de financiamiento;
- c representación efectiva - que tanto los gobiernos, como los parlamentos deben representar distintos intereses políticos, valores, ideas y programas, no solamente durante las elecciones, pero además entre ellas; además, la composición de la legislativa debería reflejar la voluntad del electorado;

- d funcionarios electos – los cargos principales en el país deben ser llenados por medio de las elecciones;
- e sistema de partidos – para que las elecciones sean competidas, requieren de competidores. Un sistema de partidos estable, pero abierto, es necesario para el desarrollo de una democracia representativa tanto para garantizar la competencia, como para intermediar entre el pueblo y los gobernantes;

2 Estado de derecho

- a Legalidad - el poder del estado está subordinado a la ley; implica la aplicación de leyes que: a. hayan sido promulgadas y aprobadas siguiendo procedimientos preestablecidos, b. no son retroactivos, sino generales, estables, claras y jerárquicamente ordenadas, c. sean aplicadas a casos particulares por tribunales independientes del poder político y accesibles a todos, cuyas decisiones respondan a requisitos procedimentales, y que establezcan la culpabilidad mediante el proceso de medios ordinario (Maravall); supone limitación de la corrupción y que los ciudadanos sean libres de violencia física y opresión psicológica;
- b aplicación de la justicia – presupone independencia de los jueces y tribunales, y el acceso a la justicia igualitario, efectivo y oportuno para todos los ciudadanos;

3 Democracia civil y política

- a un alto nivel de participación – los ciudadanos gozan de los derechos formales de participación y, al mismo tiempo, están de facto en condiciones de hacer uso de ellos para poder influenciar el proceso político; se refiere no solamente en las elecciones, sino también en la vida de los partidos y otras organizaciones sociales;
- b mayor descentralización - las decisiones son tomadas más cerca del ciudadano a quien afectan; otorga a los ciudadanos más control sobre las decisiones que los afectan directamente, fomenta la participación,

- accountability*⁴ y capacidad de respuesta del gobierno y previene la jerarquización excesiva del sistema democrático;
- c fuentes alternativas de información – para asegurar información imparcial, los medios deberían ser pluralistas en la expresión de opiniones y en posesión; los periodistas deberían ser libres de todo tipo de intimidación
 - d efectiva y amplia rendición de cuentas horizontal - los funcionarios electos son responsables por sus acciones frente a las otras instituciones que poseen autoridad para ejercer este papel de control, además existe un sistema de control entre los poderes principales del país;
 - e efectiva y amplia rendición de cuentas vertical - control de los ciudadanos sobre los gobernantes, ejercido principalmente mediante las elecciones, pero también mediante organizaciones de sociedad civil y por la prensa;
 - f gobernabilidad – un buen gobierno requiere de una maquinaria burocrática eficiente para realizar las tareas del estado y darles continuidad. La dimensión abarca la existencia de un servicio civil de carrera y la independencia del banco central;
- 4 Democracia sustancial
- a amplia protección de los derechos civiles y políticos y de la libertad del individuo - los derechos individuales son la base del sistema democrático, si se ven reducidos en cualquier medida, todo el funcionamiento del sistema democrático resulta estropeado; de la efectiva protección de las libertades depende funcionamiento adecuado de los demás aspectos de la democracia;
 - b una mayor igualdad política, social y económica – todos los ciudadanos tienen posibilidades formales y reales de tomar parte en la vida política, social y económica del país;

⁴ De aquí en adelante se usará el concepto de “rendición de cuentas” como sinónimo de rendición de cuentas. El término se utilizará en su sentido amplio, es decir, incluyendo los aspectos de informar, justificar y evaluar el desempeño de los representantes.

- c alto nivel de capacidad de respuesta del gobierno - los gobiernos tienen la capacidad de reaccionar a las demandas y necesidades de la sociedad en general, están abiertos a las interacciones con la sociedad civil y los grupos de interés. Además implica la facultad de tomar esta gran variedad de puntos de vista y opiniones en consideración para la creación de las políticas y leyes.

1.2 Calidad de la democracia

Como se desprende de la discusión sostenida arriba, la democracia es un sistema muy complejo, definido por varias características. Tanto la democracia, como todas sus dimensiones, son cuestiones de grado: podemos imaginarnos un país en el cual la maquinaria electoral funciona muy bien, pero el estado de derecho no tanto; u otro, en el cual las desigualdades extremas impiden la existencia de la sociedad civil, a pesar del correcto funcionamiento de las instituciones democráticas; y otro más, en el cual todas las características funcionan razonablemente bien, o tal vez incluso mejor. Así tenemos democracias en distintos grados de desarrollo democrático, diferentes entre ellas, aunque todos calificados como democracias. Para analizar las diferencias entre los países democráticos necesitamos un concepto que nos permitirá distinguir sus diferentes niveles de desarrollo – necesitamos introducir el concepto de la calidad de la democracia.

Diamond y Morlino (2004, 22) construyen su concepto de la calidad de la democracia con base en la lógica industrial, entendiéndola como un sistema que *“concede a sus ciudadanos amplias libertades, igualdad política, y control sobre las políticas públicas y sobre los decisores mediante legítimo y lícito funcionamiento de las instituciones. Este régimen satisfaría expectativas ciudadanas respecto a la gobernanza (calidad de resultados); permitirá a los ciudadanos, asociaciones y comunidades gozar de libertades extensas e igualdad política (calidad de contenido); y proveerá un contexto en el cual toda la ciudadanía podrá juzgar el funcionamiento/rendimiento del gobierno mediante*

instituciones como elecciones, mientras las instituciones del gobierno y los funcionarios sean legal y constitucionalmente responsables uno ante el otro (calidad procedimental)”.

Los autores mencionan ocho dimensiones de la calidad de la democracia: estado democrático de derecho, participación, competición, *rendición de cuentas* vertical y horizontal (dimensiones procedimentales), libertad, igualdad y *capacidad de respuesta* (dimensiones sustantivas). Introducción de la dimensión de la calidad de los resultados, aunque me parece acertado, puede conllevar varios problemas en la interpretación de los casos particulares. Entre los gobiernos de distintos países fácilmente podremos encontrar algunos, cuyos esfuerzos lleven a los resultados considerados deficientes por muchos; sin embargo, no dejarán por ello ser democráticos. La complejidad del mundo de hoy es muy elevada, y al parecer en el futuro lo será todavía más: prever consecuencias de las acciones y diseñar las políticas de tal manera para que lleven a los resultados deseados se están volviendo cada vez más difícil; además no hay que olvidar la influencia de los factores externos. Esto no significa que hay que dejar de pedir las cuentas al gobierno por los resultados de sus acciones y decisiones, pero sería difícil atribuir responsabilidades en algunos casos particulares. Esas ambigüedades complican, o hasta cierto punto hacen imposible evaluar ese aspecto del funcionamiento de la democracia con debida objetividad.

Por otro lado Levine y Molina (2007, 16) ven el concepto de la calidad desde una óptica opuesta, limitándolo al proceso de participación e influencia política de la ciudadanía. Esta acepción tiene muchas fallas resultantes de la definición de la democracia que retoma, limitándola a los procesos de selección y control de los gobernantes. Como vimos arriba, este tipo de definiciones sirven para distinguir entre los regímenes democráticos y no democráticos, pero carecen de cualquier utilidad para analizar su calidad, a menos que nuestro fin será nada más analizar la calidad del sistema electoral de un país dado.

En la Auditoría realizada en Costa Rica la calidad de la democracia es definida como *“el grado en el que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía”* (Vargas Cullell, 2000), y más adelante

como *“el grado de cercanía (o lejanía) entre prácticas políticas (la política real) y aspiraciones democráticas (política ideal)”* (Vargas Cullell et al. 2001, 26). Esta definición es más correcta, sin embargo, si aspiramos a una definición de la calidad más universal, que podría dar pie para un análisis comparado, tampoco sirve: las “aspiraciones democráticas” varían entre distintas sociedades, que complicaría cualquier comparación.

Más adecuada, universal y a pesar de ello sencilla me parece la definición de Lijphart (1999, 276), quien sostiene que la calidad de la democracia, reflejada en *“qué tan democrático es un país, refleja el grado en el cual se acerca a la democracia perfecta”*.

Imaginémonos una línea desde -100 hasta 100, dividida por el punto 0. En ella podríamos ubicar todos los estados existentes, hoy en día y en el pasado: entre -100 y 0 colocaríamos todos los sistemas no democráticos: dictaduras, autoritarismos, los peores sistemas totalitarios. El 0 sería la línea divisoria entre sistemas no democráticos y democráticos, indicaría el umbral mínimo, arriba del cual un estado se convierte en una democracia. Todo arriba del 0, hasta llegar al 100, sería espacio para situar estados democráticos, y la posición más alta en nuestra escala significaría más alto grado de calidad democrática. El 0 de nuestra escala es la definición de la poliarquía de Dahl (1970), más allá aplicamos los requisitos de las definiciones sustanciales, ya que *“lo que hace posible a la democracia no debe confundirse con lo que la hace más democrática”* (Sartori, 1987, 203).

El concepto de la calidad de la democracia responde a la necesidad reciente y creciente de la creación de una herramienta que nos permita analizar las diferencias existentes entre los países democráticos. Este es su fin científico y el más importante de todos. Pero analizar la calidad de la democracia nos puede servir también para ciertos fines prácticos. Mediante mejoras de la calidad de la democracia podemos alcanzar una legitimidad más amplia y más profunda, que lleva a una consolidación mayor. Esas mejoras son también una respuesta para los problemas de la insatisfacción y desilusionamiento que sufren las democracias estables (Diamond y Morlino 2001, 22). Medir la calidad nos permite conocer los avances y fallas que logramos y cometemos en el camino hacia la democracia de alta

calidad. Y conocerlos, especialmente las fallas, nos dará la posibilidad de buscar soluciones.

1.3 Calidad de la democracia. Propuesta de una evaluación.

En la literatura podemos encontrar varias propuestas para la evaluación de la democracia, sin duda las más notables son: ACLP (Álvarez, Cheibub, Limongi y Przeworski 1996), Polyarchy (Coppedge y Rainickie 1991), Polity IV (Marshall y Jaggers 2001), Freedom House (2000), Hadenius (1992) y Vanhanen (2000). Todas ellas han sido aportaciones valiosas en su momento, sin embargo, ninguna ha escapado de ciertos errores. Munck y Verkuilen (2001) sostienen que la creación de un índice debe proseguir en tres pasos principales: conceptualización, medición y agregación, además de que todos los índices existentes presenten fallas por igual.

El problema principal de las escalas existentes de medición es conceptualización. La gran mayoría de ellos se basa en la definición de la poliarquía de Dahl, incluyendo a la inclusión y a la contestación como los únicos atributos del sistema democrático. ACLP (Álvarez et al. 1996) incluye solamente a la contestación y a los funcionarios electos; Polyarchy (Coppedge y Rainickie 1991) y Polity IV (Marshall y Jaggers 2001) – contestación. Esta reducción de la democracia a las cuestiones puramente electorales es por un lado peligrosa, permitiendo a los países no democráticos aparecer en la lista de los “buenos”, y por el otro, distorsiona el significado que la democracia tiene, como lo vimos en el capítulo anterior. Munck y Verkuilen (2001, 11) sostienen que una de las omisiones más graves es la exclusión de la participación en esas análisis (con la excepción del índice de Vanhanen) y arguyen que, a pesar de que en los sistemas democráticos no existen restricciones formales al sufragio universal, si podemos encontrar un amplio número de obstáculos informales, los cuales limitan significativamente el derecho al voto. Entre las omisiones se encuentran también el control ciudadano sobre los gobiernos y la protección de las libertades no solamente políticas (derecho a un juicio justo, libertad del arresto arbitrario, libertad personal, y muchas otras), por mencionar las más importantes.

Coppedge (2002, 36) sostiene que dentro de las dimensiones medidas con base en la definición de la poliarquía se “esconden” varias dimensiones de la democracia que deberían ser tratadas por separado, como *capacidad de respuesta* o independencia del gobierno elegido de la influencia del ejército u oficiales no precedentes de elecciones. El único índice que se basa en una definición más amplia de la democracia es el Freedom House (2000), el cual incluye atributos como derechos socioeconómicos, exclusión de mayores desigualdades socioeconómicas, ausencia de guerra y derechos de propiedad.

El uso común de las definiciones mínimas, o súper-mínimas, resulta también en ciertas limitaciones en el uso del índice – así contruidos pueden servir solamente para distinguir entre países democráticos y no-democráticos, pero no permiten una plena evaluación del funcionamiento del sistema, es decir, de la calidad de la democracia. En el momento de la creación de estos índices esas distinciones eran valiosas e importantes, sin embargo, hoy en día es necesario dar un paso adelante para evaluar seriamente y constantemente los sistemas democráticos en el mundo.

En el nivel de medición los problemas más graves son relacionados con la selección de los indicadores y con la validez de los mismos (es decir, si realmente miden lo que deben medir), y con la subjetividad de los calificadores. La selección de los indicadores siempre será, al menos en cierta medida, arbitraria. Sin embargo, para evitar parcialidad que surge con el uso de un solo indicador para cada variable, es recomendable el uso de múltiples indicadores, de preferencia aquellos que no sean demasiado sensibles a los posibles prejuicios. El método recomendable para minimizar la subjetividad de los calificadores es establecer las reglas de calificación con claridad y los detalles suficientes para no dejar mucho espacio para la libre interpretación, además de indicar claramente las fuentes en las cuales los calificadores deben basar sus valoraciones. Entre los índices existentes, ALCP (Álvarez et al. 1996), Hadenius (1992) y Polity IV (Marshall y Jaggers 2001) son los que mejor solucionan problemas de medición (Munck y Verkuilen 2001).

El tercer problema es la agregación de los datos. Tanto Coppedge (2002), como Munck y Verkuilen (2002) alertan sobre posibles errores en el momento de agregar los

componentes del índice. Tienen toda la razón – la agregación adecuada requiere de una teoría bien fundamentada y validada, con base en la cual se podría construir una fórmula matemática apropiada. Sin embargo, hoy en día la teoría de la cual disponemos no explica de qué manera se influyen distintas dimensiones de la democracia. Una agregación basada en falsos supuestos puede llevarnos a incluir varios indicadores redundantes y, en consecuencia, a darles doble valor, no justificado por la teoría. Los índices existentes usan la multiplicación (ACLP, Álvarez et al., 1996, y Vanhanen, 2000), la adición (Freedom House, 2000, Polity IV, Marshall y Jaggers 2001), alguna combinación de las dos (Hadenius, 1992), o una de las escalas existentes (Polyarchy, Coppedge y Rainickie 1991, usa la escala de Gutman). Dada la falta de la teoría adecuada no podemos señalar cuál de esos procedimientos sería el correcto y recomendado en futuras evaluaciones.

Del análisis se desprende claramente una necesidad de crear un nuevo índice de la democracia, una propuesta conceptual y metodológica que permitirá evaluación de la calidad de la democracia, que podrá ser más universal y útil para los estudios comparativos; un índice más complejo, que nos permitiría una visión más detallada y más clara del estatus de los procesos democráticos, siendo a la vez más confiable. La creación de tal herramienta es, sin duda, una tarea extremadamente compleja y difícil, y probablemente no será concluida velozmente. Este trabajo no pretende realizarla completamente, sino tomar parte en la discusión actual y formar una modesta propuesta de solución de algunos de los problemas discutidos arriba.

Mi propuesta se refiere a creación no tanto de un índice total de la democracia, sino solamente de formación de cuatro subíndices (tratando de evitar los errores de agregación) que reflejarían las cuatro dimensiones de la democracia: dimensión procedimental, gobierno democrático, estado de derecho y ciudadanía, reflejando así el grado en el cual un sistema particular cumple con los requisitos sustanciales y procedimentales de la democracia, es decir, reflejando su calidad. Los supuestos que guiaron su creación son los siguientes:

- La calidad de la democracia debe ser medida en relación a los valores democráticos, como libertad, derechos humanos y una igualdad real de posibilidades, pero, al mismo tiempo, el índice debe ser basado en una definición de la democracia que constituye un balance entre las definiciones mínimas y máximas, sin perder la multidimensionalidad del concepto. Este balance puede ser conseguido mediante adecuada ponderación de las variables, por ejemplo dándole menos peso a los relacionados con posición económica.
- El diseño institucional de los países democráticos puede ser muy distinto y no afecta el grado de calidad. El índice no debe reflejar las diferencias en los arreglos sistémicos, ya que el hecho de tener un sistema parlamentario o presidencial, federal o central, etc., produce resultados diferentes, pero no menos o más democráticos.
- La calidad de la democracia depende no solamente de los arreglos institucionales, sino también de la efectividad de su funcionamiento. Siguiendo el pensamiento de Diamond y Morlino (2004), los resultados de las acciones gubernamentales y su efectividad tienen importancia, igual que los procedimientos que llevaron a su aprobación.
- Su objetivo es ponderar la calidad de la democracia en un país dado, entendiéndola como el grado de acercamiento al ideal democrático.
- Se puede crear un índice universal, aplicable a cualquier caso en cualquier tiempo y lugar: a pesar de que algunos científicos consideran las diferencias particulares decisivas para el funcionamiento y la forma de un sistema político. Sin embargo, la definición de la democracia en la cual se apoya este estudio estipula las características del sistema democrático que crean un ámbito dentro del cual nos podemos mover libremente, por ejemplo escogiendo un diseño institucional en particular, pero fuera del cual simplemente no hay democracia. Las experiencias y diferencias particulares sirven muy bien para

explicar distintos grados de la calidad democrática, pero no para definir que la democracia es o no es.

- Los índices se construirán con base en clasificaciones hechas por los expertos y serán complementados con los datos estadísticos, para permitir una ponderación más extensa (compleja) y neutralizar parcialmente las posibles tendencias subjetivas de los expertos. Los expertos que darán su opinión sobre el estado de la democracia en un país particular deben conocerlo por experiencia propia, es decir, vivir o haber vivido en él un tiempo razonable.

1.4 Metodología

La presente investigación pretende realizar un estudio comparado de la calidad de las democracias en España, México y Polonia. La base del análisis es la definición de la democracia y las dimensiones de ésta discutidos en los apartados anteriores. Para realizar este trabajo se va a aplicar los métodos mixtos, es decir, se usará los métodos cuantitativos y cualitativos. Los métodos cuantitativos permiten realizar mediciones de los fenómenos observados, mientras que los cualitativos posibilitan describir su naturaleza y profundizar acerca de sus orígenes y consecuencias.

Los métodos mixtos son un enfoque relativamente joven y su popularidad está creciendo significativamente desde los años 80. Las dos metodologías “clásicas” tienen sus defectos y permiten describir sólo una parte de la realidad. Los métodos mixtos permiten combinar las fuerzas de ambas en un mismo marco de estudio y obtener una imagen más plena de los fenómenos observados. El uso de ambas técnicas ofrece posibilidades de obtener datos más completos y de esa forma ampliar el conocimiento de objeto de estudio. De acuerdo con Achen y Snidal, los estudios comparados son un valioso complemento para las investigaciones estadísticas (Achen y Snidal 1989, 168).

La presente investigación aplicará los métodos cuantitativos para realizar una evaluación de la calidad de la democracia de cada uno de los tres países y para detectar similitudes, diferencias y patrones que se puedan presentar. Los métodos cualitativos se usarán para profundizar en el análisis y buscar explicaciones para los fenómenos observados.

El estudio comparativo propuesto requería de recopilación de amplia información acerca del funcionamiento de las tres democracias objeto de estudio (España, México y Polonia). Para llevar a cabo el estudio comparativo se realizó búsqueda de una larga serie de datos estadísticos, cuya lista y fuentes se pueden consultar en el Apéndice 2. Para algunos indicadores era imposible conseguir datos requeridos. Para remendar este problema, se decidió diseñar una encuesta y aplicarla a los académicos-expertos de cada país.

Para poder realizar la evaluación de la calidad se creó una herramienta basada en los supuestos enumerados al final del apartado anterior y que se divide en cuatro subíndices descritos en el siguiente.

1.5 Los cuatro índices

En la creación de los índices influyeron principalmente dos trabajos: los de Beetham (1994 y 1999) y la Auditoria Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica (Vargas Cullell, Villareal y Gutiérrez Saxe 2001). Las preguntas para la clasificación están fuertemente basadas en la propuesta de auditoría hecha por Beetham por primera vez en 1994, la idea de complementar las clasificaciones con los datos estadísticos está tomada del vasto y complejo trabajo hecho en Costa Rica. La desagregación del concepto de la democracia trata de reflejar de la mejor manera la teoría, sin embargo, no está libre de cierto grado de arbitrariedad; cualquier error es completamente responsabilidad del autor.

La propuesta de este trabajo es de crear una herramienta para la evaluación de la calidad de la democracia, aplicable a cualquier país en cualquier momento, y permitiendo un estudio comparativo de varios casos. La construcción mide la calidad de la democracia en cuatro dimensiones: procedimental, gobierno democrático, sociedad civil y estado de derecho, usando una escala continua del 0 al 1, y complementándola con los datos estadísticos donde es posible (es decir, donde la accesibilidad de los datos lo permite). La composición de los índices es la siguiente⁵:

Democracia formal

La dimensión procedimental evalúa el funcionamiento de las instituciones básicas en una democracia, relacionadas con las elecciones y representación, reflejando los criterios básicos que corresponden a la poliarquía de Dahl (1989). Las cinco variables que la describen son “sufragio universal”, “elecciones libres, justas y competidas”, “representación efectiva”, “funcionarios electos” y “sistema de partidos”.

Las primeras variables miden qué tan inclusivo es el sistema electoral y qué tan libres y justas son las elecciones. Otro criterio muy importante es qué tan independientes son las elecciones del gobierno en turno y si sus resultados son aceptados por las fuerzas políticas y por los ciudadanos. “Representación efectiva” mide que tan fielmente la composición de la legislatura refleja la voluntad de los ciudadanos y si permite representación de las minorías. “Funcionarios electos” evalúa si las elecciones son el medio de acceso a los cargos principales del país, si los ganadores de las elecciones pueden asumir sus cargos y si son libres de la influencia de los poderes no provenientes de las elecciones. “Sistema de partidos” mide las características básicas como concentración, fragmentación, nivel de competitividad y la equidad en el financiamiento.

⁵ La lista completa de las preguntas y datos estadísticos se encuentra en el Apéndice A; las reglas de calificación están incluidas en el Apéndice B.

Estado de derecho

Estado de derecho es la base de todas las demás dimensiones de la democracia: el sistema legal defiende los derechos políticos y procedimientos democráticos, confirma los derechos ciudadanos, refuerza la autoridad de las instituciones y asegura la legalidad y idoneidad de las acciones del gobierno (O'Donnell 2004). La dimensión está descrita mediante dos variables "legalidad" y "aplicación de justicia".

"Legalidad" mide la efectividad de la aplicación de la ley, el control del gobierno sobre el territorio, nivel de la corrupción y la efectividad de las medidas implementadas en su combate, y la libertad de los ciudadanos de la violencia física y opresión psicológica. "Aplicación de la justicia" evalúa qué tan igual es el acceso de los ciudadanos a la justicia, si es realizado su derecho a un juicio imparcial, tratamiento equitativo por parte de la justicia y a una resolución de su caso en un tiempo razonable. Se toma en cuenta la independencia del poder judicial del ejecutivo y de cualquier otra interferencia y también la cuestión del debido financiamiento del aparato de justicia.

Democracia civil y política

Esta dimensión refleja el funcionamiento del gobierno, su capacidad de resolver los conflictos y el desarrollo de la ciudadanía. Las variables componentes de esta dimensión son, "participación", "efectiva y amplia rendición de cuentas horizontal", "rendición de cuentas vertical", "una mayor descentralización" y "fuentes alternativas de información".

"Rendición de cuentas horizontal" mide el mutuo control ejercido entre los poderes principales del estado, control sobre la cuenta pública, el papel de los partidos en el escrutinio del gobierno, y el funcionamiento de los órganos de control independientes. "Rendición de cuentas vertical" mide qué tan activa- y efectivamente la ciudadanía ejerce control sobre los gobernantes, enfocándose en el papel de las organizaciones de contraloría social, en la accesibilidad a la información pública y en las otras instituciones, las cuales permiten el escrutinio y la rendición de cuentas (ej. reelección).

No puede haber elecciones justas sin libertad en el acceso a la información, proporcionada por los medios pluralistas e independientes del gobierno, en los cuales trabajan los periodistas libres de todo tipo de intimidación y abuso – esas condiciones refleja la variable de “fuentes alternativas de información”, tomada del trabajo de Dahl (1989).

“Participación” se enfoca no únicamente en la participación electoral, sino también en el nivel de actividad ciudadana en distintos tipos de organizaciones de sociedad civil. “Mayor descentralización” se refiere a la independencia de los gobiernos locales del gobierno central, y evalúa si el traslado de competencias desde la administración central a los gobiernos locales conlleva el traslado de recursos necesarios para una realización efectiva de las nuevas tareas.

Democracia sustancial

Esta dimensión refleja la importancia de una ciudadanía consciente, informada y para el funcionamiento de la democracia. Las variables componentes son “Amplia protección de los derechos civiles y políticos y de la libertad del individuo”, “una mayor igualdad política, social y económica” y “un alto nivel de capacidad de respuesta del gobierno”.

“Amplia protección de los derechos civiles y políticos y de la libertad del individuo” se refiere a la protección de las libertades de movimiento, expresión, asociación y asamblea; libertad de conciencia y de religión; ausencia del arresto y detención arbitrarios, de pena de muerte y la tortura; y ausencia de discriminación por cualquier motivo. Incluye también la efectividad de las instituciones diseñadas a la protección de los derechos y libertades.

La democracia requiere de un cierto nivel de las igualdades efectivas, las cuales se tornan imposibles en una sociedad con amplias desigualdades en riqueza y estatus. La variable “una mayor igualdad política, social y económica” mide niveles de igualdad

enfocándose en el trato otorgado a las minorías, en igualdad de género, acceso a la educación, estándar de vida y la distribución de la riqueza.

“Capacidad de respuesta” analiza la capacidad del gobierno de satisfacer las demandas ciudadanas, mediante la calificación de los procedimientos de consulta pública, instrumentos que permiten a la ciudadanía influir las decisiones del gobierno, accesibilidad de los servicios públicos y la existencia efectiva del servicio civil de carrera, el cual ayuda atender las necesidades cívicas de una manera más eficaz e imparcial.

A cada una de las variables descritas arriba se buscó al menos un indicador que reflejaría su naturaleza. Algunos de los indicadores son dicotómicos, a otros, de tipo continuo, se les asignó una escala de 0 a 1, donde 0 significa la no existencia, el 1 la existencia plena, y los valores intermedios reflejan diferentes grados de cumplimiento. En caso de los datos obtenidos midiendo las percepciones, se unificó su escala con la apenas descrita. La puntuación más alta en cada variable e índice, así como en el índice final supone la realización más plena de los criterios de la democracia.

Los indicadores y las abreviaciones usadas están disponibles en el Apéndice 1. La información técnica sobre la creación de los índices se puede consultar en el Apéndice 2. La encuesta aplicada está presentada en el Apéndice 3. Los datos y sus fuentes están disponibles en los Apéndices 4 y 5, respectivamente.

Capítulo 2. España, Polonia y México. Del autoritarismo a la democracia.

2.1 Los autoritarismos.

Los sistemas autoritarios que han aparecido y desaparecido a lo largo de la historia, tienen un parecido notable. Es posible que por fuera parezcan distintos, que usen distintas estrategias de control y subordinación, que expresen distintas ideologías, que tengan distintas estructuras institucionales, entre otros; pero en el fondo, en el núcleo mismo, podemos encontrar el mismo deseo de crear un mundo feliz. Un mundo feliz que se guía por su ideología -la única correcta-, que exprese sus verdades -las únicas realmente verdaderas-, en donde vive un hombre feliz -el que entenderá la grandeza del sistema que lo rodea y se le entregará en el cuerpo y en el alma-. El autoritarismo tiene miedo al cambio, a las aspiraciones y sueños de la gente. Busca paz, silencio y estabilidad – en ellos se siente mejor, asegura su permanencia y abre las alas. Busca subordinarse al pueblo, al estado y a la economía.

Este capítulo pretende analizar tanto los núcleos como las periferias de los sistemas autoritarios de España, Polonia y México, para lograr un entendimiento más profundo de estos, y también de los procesos que originaron y luego transformaron esos sistemas.

2.1.1 Características del autoritarismo

El sociólogo político Juan Linz en su célebre estudio definió al autoritarismo como *“un sistema político con pluralismo limitado y no responsable, sin una elaborada ideología-guía, pero con una mentalidad característica, sin movilización política extensa o intensa, más allá de algunos momentos de su desarrollo, y con un líder o a veces un pequeño grupo que ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos pero en realidad bastante previsibles”* (Linz 1964, 255). De esta definición clásica podemos desprender una serie de variables y características que nos permitan entender el funcionamiento de estos regímenes.

Con base en esa descripción, Morlino distingue cinco dimensiones relevantes de un sistema autoritario, que serán nuestra guía en el análisis de los casos: *“la primera, el grado de pluralismo político, que tiene que ver con la sociedad y sus sectores políticamente activos y determinados por el régimen y sus políticas; la segunda es la ideología o, mejor, la justificación ideológica del régimen; la tercera, el grado de participación y movilización política; la cuarta, la presencia y la composición del grupo que ejerce el poder; finalmente, la quinta, la presencia de normas ambiguas y mal definidas, evidencia de un aspecto general de las normas y los procedimientos propios del régimen autoritario”* y les añade una más – la estructuración institucional del régimen (Morlino 2005, 69 en adelante). Todas esas dimensiones se entrelazan y mutuamente influyen, siendo presentes en distintas formas y grados. Las dimensiones y las relaciones entre ellas se presentan en la figura 1.

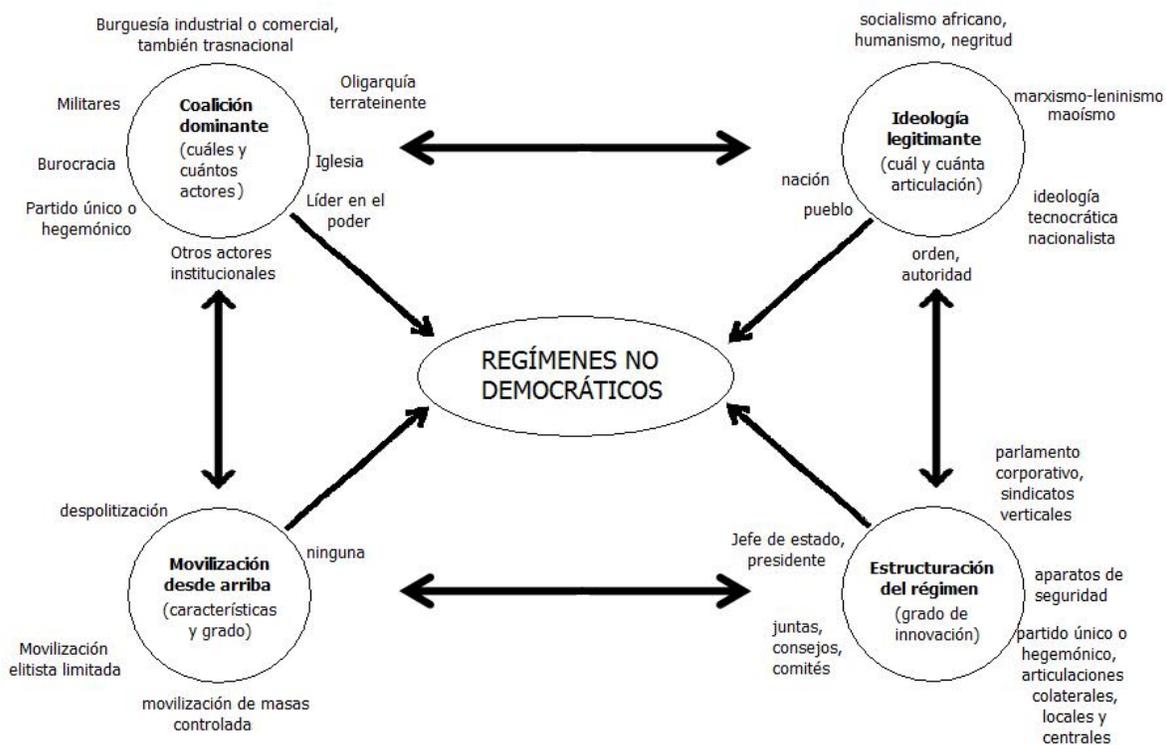


FIG. 1. Dimensiones y variaciones relevantes en regímenes no democráticos. Morlino 2005, 74.

El pluralismo político suele ser gravemente limitado bajo un régimen autoritario. El régimen puede permitir expresión de ciertos sectores de la sociedad o ciertos intereses, prohibiendo a la vez algunos otros. Usualmente los que gozan de mayor tolerancia y ciertos (aunque también limitados) grados de libertad son los grupos que conforman la base social del régimen, quienes lo apoyan, y quienes conforman las élites gubernamentales. Morlino llama a esos grupos “coalición dominante”. Hay que reconocer que la libertad de esos actores se acaba tan pronto, cuando dejan de expresar la lealtad e intentan oponerse al régimen o sus intereses. La coalición dominante es especialmente importante en los tiempos de instauración del régimen, y después de su consolidación puede evolucionar y modificarse, dando más importancia a unos actores y marginalizando a otros, dependiendo de la situación y necesidades del régimen. Los actores que se oponen al régimen son excluidos y marginados, lo que se lleva a cabo mediante estrategias de represión policiaca o métodos políticos, conduciendo a disolución de la oposición o su incorporación al sistema. Sin embargo, un régimen puede mantener un margen de pluralidad más amplio para crear las apariencias de un sistema liberal.

Los regímenes autoritarios frecuentemente buscan la legitimización en la justificación ideológica, basando su existencia sobre algunos valores que pretenden introducir o preservar. Se puede tratar de valores tales como patria, orden o nación, entre otros. Esas ideologías suelen ser menos elaboradas y complejas, en distinción de los regímenes autoritarios. Las estrategias los últimos suelen emplear respecto a la participación y la movilización difieren dependiendo a los sectores particulares de la sociedad. Buscando legitimización tienden a movilizar a sus grupos de apoyo y a desmovilizar a la sociedad en general, especialmente a los (posibles) opositores. La movilización de las bases sociales es controlada e inducida desde arriba; la no participación se consigue induciendo desinterés y apatía sociales o por medio de las represiones.

El poder puede estar en manos de una sola persona – de un líder, o de un grupo reducido. Los regímenes autoritarios suelen caracterizarse por una personificación del poder; frecuentemente el líder o bien el grupo de líderes es visible e inconfundible. Las normas ambiguas son la característica directamente opuesta a la regla del estado de derecho. El poder en un régimen autoritario es discrecional, dejando a los gobernantes mayor libertad al actuar. Estructuración institucional, dimensión introducida por Morlino, refleja que tipo de instituciones crea un régimen autoritario para introducir y mantener su poder. Estas pueden ser el partido único, los sindicatos, formas de asambleas parlamentarias, juntas militares u otros, y suelen constituir una característica peculiar del régimen (Morlino 2005, 74).

Manuel Alcántara (1992) añade dos más y muy interesantes características. Su aportación consiste en dos dimensiones: nivel de institucionalización del régimen, que abarca cuestiones como existencia de la oposición interna, liderazgo, nivel de control social e incidencia en abusos contra los derechos humanos; y grado de satisfacción de necesidades de los ciudadanos de orden social, económico y cultural, que puede arrojar información explicativa de la duración del régimen y de amplitud de apoyo social del que goza.

2.1.2 Los autoritarismos

En esta sección vamos a retomar las características presentadas arriba para aplicarlos al estudio de los sistemas autoritarios en España, México y Polonia. Se analizarán los orígenes de estos sistemas, así como las particularidades y similitudes en su desarrollo. La finalidad de este apartado es definir los rasgos más importantes de los tres sistemas que podrán tener valor explicativo para la calidad de las democracias que surgieron en sus lugares.

Los tres autoritarismos surgieron como resultado de tres guerras distintas, pero cuyo resultado fueron profundos cambios sociales, políticos y económicos. Las guerras civiles por las que pasaron España y México y la Guerra Mundial que arrasó a Polonia

trajeron como consecuencias importantes reducciones de población, resultados de las acciones armadas (en el caso polaco de una sistémica exterminación de una importante parte de la población), hambrunas y epidemias. Las tres sociedades quedaron dislocadas, sufrieron fragmentación e inestabilidad y al final de día sus grandes partes deseaban únicamente paz y estabilidad, sin importar bajo que mando.

En estas condiciones de agotamiento físico y psicológico de las tres sociedades, surgen los autoritarismos. En España y México el sistema está introducido por la parte victoriosa, que inició y ganó la lucha contra el régimen anterior (democrático en el caso español y una dictadura en el mexicano); ahí la instauración fue de origen interno. Sin embargo, hay una notable diferencia: la guerra española desde su inicio fue una lucha por instauración de una dictadura, mientras que en el caso México ésta fue introducida para cohesionar las fuerzas revolucionarias y evitar el resurgimiento de la violencia. En el caso polaco la institución de un régimen comunista no hubiera sido posible sin la presencia física del Ejército Rojo en su territorio y sin la ausencia de la élite intelectual que pudiera oponerse al dominio soviético⁶.

El sistema autoritario introducido en España fue una dictadura personal, en México – el sistema autoritario basado en el partido del estado, en Polonia – sistema comunista⁷. Fueron sistemas con grandes diferencias, pero también con similitudes importantes, las que vamos a subrayar abajo.

Una de las características principales de un régimen autoritario es la coalición dominante que apoyan al régimen y de las que provienen sus élites. El régimen franquista se basaba en el ejército, el clero, los grandes terratenientes, la burguesía industrial, los

⁶ Durante la Guerra murieron 30% de los científicos, 57% de los abogados, 21,5% de los jueces y procuradores, 39% de los médicos, casi 20% de los maestros y artistas. En total, Polonia perdió durante la guerra alrededor de 7,5 millones de personas, incluyendo alrededor de 3 millones de judíos.

⁷ El uso del adjetivo “comunista” amerita una modesta explicación. Si bien el sistema que funcionó en Polonia y otros países del bloque soviético después de la segunda guerra mundial no fue el comunismo, entendido como el último y más alto etapa de desarrollo de un estado socialista, este término se usaba (y sigue usando) para describir el sistema social y político de los países gobernados por los partidos comunistas. Estos países se dominaban a sí mismos como “socialismo real”. En este trabajo se usarán ambos términos, considerándolos intercambiables.

financieros del país, la banca, etc. también sectores medios de campesinos y gente que lo único que querían es el orden. Los valores que pronunciaba fueron el nacionalismo español, catolicismo y anticomunismo.

La base social del sistema (y del partido único al mismo tiempo) iba cambiando en el tiempo. En sus orígenes tuvo una composición popular, pero se basaba en las masas manipuladas por los caciques y era, en realidad, la expresión política de un solo grupo: los callistas controlaban el proceso de su creación y su vida interna, ya que ambos carecían totalmente de prácticas democráticas. Más tarde el presidente Cárdenas fundó el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), convirtiendo así el partido *“en un amplio frente que encuadrase a las organizaciones más importantes del país, en una poderosa organización de masas en la que militares, empleados públicos, campesinos, trabajadores, maestros y otros grupos de las capas medias de la población pudiesen legitimar la acción del gobierno, consolidando de esta manera al aparato estatal posrevolucionario”* (Garrido 1982, 231). El tercer cambio vino con la presidencia de Ávila Camacho, quien decidió expulsar al ejército de la vida política oficial.

La instauración de comunismo en Polonia fue resultado de la Segunda Guerra Mundial que trajo consigo a la dominación soviética y a la eliminación de la clase inteligente y de la oposición. Por esas razones la base de apoyo social al régimen fue extremadamente limitada, refiriéndose únicamente al pequeño grupo de comunistas y sus aliados apoyados por el ejército. La mayor parte de la sociedad nunca apoyó al sistema en el cual la tocó vivir más de cuarenta años. Sin embargo, el régimen hacía varios esfuerzos por incrementar el apoyo social. Una de las estrategias usadas frecuentemente era el otorgamiento de privilegios y beneficios económicos.

La ideología reinante mediante la cual un sistema autoritario justifica su razón de ser está claramente vinculada con las bases sociales que lo apoyan. Estos dos factores suelen ser vinculados, ya que la gente no va a apoyar una ideología contraria a sus intereses políticos, sociales y económicos. Así, el régimen de Franco se pronunciaba a favor de nacionalismo español, catolicismo y anticomunismo, haciendo llamados a los

valores de la oligarquía terrateniente y burguesía que lo apoyaban. Es importante subrayar que gracias a la adopción de catolicismo como base ideológica y fuerte preferencia por conservadurismo de la sociedad, por gran parte de su vida el franquismo tuvo un fuerte apoyo de la Iglesia. El régimen imponía sus valores a toda la sociedad, negando a la vez los principios políticos e ideológicos de los republicanos. Esta lucha tenía también su expresión visual, ya que el régimen decidió borrar todos los rastros de la República y llenar las plazas y las calles de su propia simbólica. Para legitimarse el régimen hacía referencia a los valores democráticos, oponiendo la corrupta democracia parlamentaria a su sistema – llamado “democracia orgánica”.

El Partido Nacional Revolucionario (PNR, y también sus sucesores, el PRM y el Partido Revolucionario Institucional, PRI) se distinguía por su ambigüedad ideológica, desde sus principios fue un partido pragmático: *“su denominación y definición ideológica fundacional no corresponde a una parcela del espectro político del país, sino a la tentativa de albergar al mayor número de caudillos, grupos sociales e intereses políticos de diversa naturaleza que abiertamente se adhiriesen al régimen de la Revolución Mexicana”* (Escobedo 2000, 63). El PNR se apoderó del título de “revolucionario”, presentándose como único heredero de los ideales de la Revolución. *“La paradoja del PNR fue que una de sus funciones esenciales vino a ser la de reproducir toda una serie de tesis que no eran ya aquellas que habían expresado las masas que habían luchado en la Revolución armada. “La Revolución” había sido esencialmente una lucha por la tierra, por la libertad y por la justicia y el grupo callista (...) no dio a los documentos oficiales del PNR un carácter ni nacionalista ni revolucionario. Los callistas limitaron al alcance reformista de los mismos y, preocupado esencialmente de la consolidación del aparato estatal posrevolucionario, les imprimieron un tono vago e impreciso que permitiera la adhesión de un número importante de grupos. La ideología partidaria enunciada por el grupo callista era en el fondo bastante conservadora. Las clases poseedoras (terratenientes, industriales, capitalistas), carecían de un proyecto y los callistas les proporcionaban entonces uno, pero para ello era menester que el vocablo “revolución” fuese vaciado de su contenido. Los dirigentes del nuevo partido se dedicaron por consiguiente a hacer la apología de “la*

Revolución”, que interpretaron a su manera: es decir, como un fenómeno permanente, fundado en la colaboración de las clases, y del cual el grupo callista sería el intérprete” (Garrido 1982, 93- 101). Esta estrategia de legitimización fue utilizada por el PRI durante los años de su gobierno, y los ideales de “la Revolución” cambiaban de contenido cuando era necesario justificar algún cambio de la política del gobierno.

En Polonia, aparte de hacer llamados a la ideología comunista y de presentarse como un régimen que busca velar por el bienestar de las clases trabajadoras, los comunistas intentaban conseguir la legitimización mediante nacionalismo. Reconociendo la importancia de los valores patrióticos en la sociedad, crearon una fusión ideológica entre dos polos opuestos del comunismo y nacionalismo. Además de crear nuevos héroes comunistas (como el general Karol Świerczewski⁸) el sistema tomaba como suyos los reconocidos personajes históricos, no necesariamente cercanos ideológicamente. Al mismo tiempo, conscientes de las connotaciones negativas del término “comunismo” entre la sociedad, no describían al sistema como comunismo, sino como “democracia popular”. En su afán de conseguir el apoyo social durante los primeros años no se pronunciaban en contra de la religión ni la Iglesia católica: incluso la estación de radio oficial transmitía las misas y empezaba su programación con cantos religiosos. La tolerancia de la autonomía de la Iglesia y de los partidos satélites en esos tiempos tenía como finalidad el aislamiento de los grupos que no estaban dispuestos a aceptar al nuevo régimen, especialmente de las guerrillas.

Los sistemas autoritarios suelen variar notablemente en el grado de pluralismo político permitido y estrategias de movilización que usa. Así es también en los casos que constituyen el objeto de este estudio.

En España franquista el nivel del pluralismo permitido fue muy bajo. La existencia de todos los partidos políticos y sindicatos, menos los oficiales, era prohibida. Las únicas organizaciones que gozaban de libertad fueron las organizaciones religiosas, de católicos

⁸ Karol Świerczewski – general del ejército polaco y soviético. En la guerra polaco-soviética de 1920 luchó del lado de la URSS. Peleó también la guerra civil española.

por supuesto, que iba a la par con la autonomía de la Iglesia. La intolerancia tocaba no solamente a los republicanos, sino a todos los enemigos del imperio, incluyendo a las etnias, prohibiendo el uso de catalán, gallego y vasco en público. Sin embargo, la oposición al régimen *“nunca dejó de existir y tuvo mayor reflejo en la vida interna del régimen del que éste admitió nunca (...). El régimen empleó contra ella la represión violenta pero también la pasividad característica de la sociedad española e incluso una cierta incapacidad de atracción hacia las posiciones del colaboracionismo, pero la oposición perduró porque a aquella que era heredera de los vencidos en la guerra civil hubo que sumar, a partir de los sesenta, la que nacía como consecuencia de una nueva sociedad española, industrializada y desarrollada”* (Tusell 1989, 41-42).

En sus orígenes el régimen fue movilizador, llamando a la lucha contra los enemigos, entre los cuales figuraban los republicanos y los comunistas, y a construcción de una nueva España. Con tiempo pasó a la movilización moderada y finalmente se basó en *“una mayoría silenciosa”* (Tusell 1989, 34). Las FET-JONS jugaban un papel importante en organizar y controlar la movilización. Siendo el partido único, constituía una *“puerta”* a ciertos cargos y trabajos, por ejemplo en la administración. Organizaba también la movilización de los jóvenes y mujeres mediante las sub-organizaciones creados para estos grupos.

El régimen mexicano es un caso muy interesante y distinto de la mayoría de los sistemas autoritarios, ya que no atribuía gran importancia a la oposición partidista, pues al controlar las elecciones la oposición no ponía en peligro su continuidad en el poder. El sistema político mexicano permitía a los partidos opositores impugnar y poner en duda la legitimidad y la acción gubernamentales. Lo que quedaba fuera de su alcance era aspirar a ocupar más puestos de elección popular que aquellos que el régimen decidiera otorgarles, generalmente después de las negociaciones (Meyer 1999). Por otro lado, la participación de otros partidos en la contienda electoral le otorgaba legitimidad al régimen (Loaeza 1999). Se podría decir que el PRI aceptaba la oposición partidista, pero ninguna otra. El régimen mantenía un control estricto sobre las organizaciones campesinas y obreras, asegurándose de que los conflictos no se extendieran fuera de su poder. Cuando eso

sucedía, *“se aplicaban los mecanismos coercitivos típicos de cualquier gobierno autoritario”*, como fue en los casos de las guerrillas, del movimiento ferrocarrilero de 1958-59, del movimiento de los médicos 1964-65, o más tarde con el movimiento estudiantil de 1968 (Acosta Silva 2000, 90). A pesar de la decidida supresión de los cuestionamientos importantes, el nivel general de represión en México ha sido relativamente bajo. El régimen se inclinaba por mezclar *“la represión selectiva de oponentes al régimen con la negociación, la transacción y con políticas destinadas a conciliar con los reclamos de los grupos que protestan. [El nivel bajo de represión] se debe en gran medida a la eficacia del control que el régimen ejerce sobre los actores masivos, (...) mediante una combinación de controles administrativos estatales sobre la participación de las masas, y a estas más flexibles estrategias de gobierno”* (Middlebrook, 1988, 191). Hay que subrayar que en el régimen mexicano el disenso y el conflicto eran considerados un peligro para la integridad y estabilidad nacional (Loeza 1999, 55).

Desde los años 40 el gobierno empezó a usar las estrategias de desmovilización para mantener el control sobre la sociedad y la estabilidad, que se convirtió en uno de los rasgos distintivos del régimen. *“El éxito de estas políticas se explica por el control que ejercía el Estado sobre la participación, pero también – y de manera importante – porque dada la historia inmediata, la estabilidad había adquirido un valor en sí misma. (...) El control estatal sobre la participación se ejercía a través de los sindicatos, y de centrales obreras y campesinas, que habían sido incorporadas al partido oficial. Al mismo tiempo, los sucesivos gobiernos anularon cualquier forma de oposición independiente – en particular sindical y agraria -, pero se mantenían relativamente indiferentes a la oposición partidista, a la que nunca atribuyeron importancia. El poder se ejerció de forma monolítica y los conflictos políticos más graves fueron, de hecho, pugnas intraelitistas que a veces tenían repercusiones en otros niveles de la sociedad. (...) la doctrina oficial de control sobre la participación se apoyó sucesivamente en dos argumentos: el primero, que se usó de 1940 a 1960, afirmaba que los problemas políticos habían sido resueltos, mientras que los económicos demandaban atención prioritaria; el segundo argumento que dominó las versiones oficiales en los diez años anteriores a 1970 insistía en que era preciso defender*

las conquistas de la Revolución que la pérdida de control sobre la sociedad podía poner en peligro. En contraste con los cambios que se operaron en el campo económico, durante estos años la estructura política no registró ninguna alteración significativa. En todo caso, el Estado y el partido oficial evolucionaron lentamente para absorber algunos de los efectos sociales del crecimiento. (...) La política de desmovilización también tuvo éxito porque el Estado trataba de manera distinta a los diferentes grupos sociales, y la diversidad de experiencias operaba una selección política entre las clases que acentuaba su aislamiento y desalentaba la solidaridad entre ellas. La homogeneización social, tan buscada en México desde el siglo XIX, en el México posrevolucionario se logró en torno al nacionalismo y a la entronización de la Patria en el corazón de las lealtades sociales, esto es, en la esfera de los símbolos y de la cultura. En cambio, la práctica política y gubernamental mantenía, y en algunos casos agudizaba, la heterogeneidad” (Loaeza 2008, 28-29).

El nivel de pluralismo aceptado por el régimen comunista cambiaba a través de tiempo. En los años 1948-1956 era altamente restringido: ese periodo se puede describir como un intento de introducir un sistema totalitario en Polonia y de convertir el país en una copia fiel de la URSS (mediante cambios en el ejército, en el sistema educativo, la colectivización forzada, las represiones fuertes en contra de la Iglesia, la actividad represiva de la policía secreta y la lucha contra la iniciativa privada en la economía). Después de la crisis de 1956 llegó una breve liberalización del régimen, cuando el gobierno de Gomułka frenó las acciones de la policía secreta, regresó la gran parte de tierras colectivizadas a sus propietarios, aligeró la censura, liberó prisioneros políticos y mejoró las relaciones con la iglesia católica. A mediados de los 60 la situación volvió a la “normalidad” restringida. La actividad política fuera del PZPR o uno de los partidos satélites era ilegal, existían solamente los sindicatos oficiales, la censura no permitía una crítica abierta al régimen ni a la URSS, la vida científica y cultural también estaba controlada. Las represiones y las limitaciones aumentaban en los tiempos de crisis periódicas (1968, 1970, 1976, 1980 y 1981), aliviándose ligeramente en los periodos de tranquilidad. Sin embargo, hay que subrayar que las represiones nunca fueron tan

brutales y tan omnipresentes como en los otros estados y que Polonia siempre ha sido el país más liberal dentro del bloque comunista, “la casa de campaña más alegre del campamento⁹” según el dicho popular de aquellos tiempos. La Iglesia y algunas organizaciones de los católicos reconocidas por el estado tenían un margen de autonomía relativamente alto. También la prensa ha sido considerada como la más liberal del bloque, especialmente la revista “Polityka”.

Desde sus inicios los intentos del régimen de controlar la movilización social fueron un gran fracaso. Típicamente para los regímenes autoritarios, también el polaco buscaba adormecer a la sociedad y movilizarla solo ocasionalmente, cuando la ideología o la “razón de estado” lo requerían (como para el 1º de mayo o el 22 de julio¹⁰). El régimen intentaba controlar la movilización mediante el partido oficial y los sindicatos oficiales. Ninguno de estos esfuerzos funcionó a largo plazo. Aunque las tendencias opositoras fuertes fueron limitadas únicamente a ciertos grupos (obreros, la Iglesia, la clase intelectual; Wydra 2000, 32), en las huelgas que marcaban las crisis subsecuentes del sistema participaban grandes partes de la sociedad.

En los tres casos había un partido hegemónico o único, el cual era importante desde punto de vista de movilización y control social y como una fuente importante del personal. En España la Falange, el partido único y oficial del régimen, como todo el estado fue subordinada a Franco, quien tomaba las decisiones y controlaba todos los aspectos de la vida del régimen. *“El hecho de la dictadura personal de Franco es innegable... Efectivamente yo creo que ni la Falange ni el Tradicionalismo han mandado en España; en España no mandó más que el general Franco... Los que han colaborado con él después de la guerra no han sabido o no han querido darse cuenta de que no era un estado al que estaban sirviendo, sino a una persona y a una apariencia de Estado, que al acabar la dictadura personal de Franco se hundiría con él. El Estado era una decoración de teatro sin*

⁹ Juego de palabras: *Najweselszy barak w obozie*: en polaco la palabra “obóz” se refiere tanto a un campamento como a un bloque político.

¹⁰ 22 de julio – el festejo más importante para el régimen, el aniversario de anuncio del Manifiesto del Comité Polaco de Liberación Nacional (Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego), que anunciaba el futuro gobierno comunista.

contenido...” (Pedro Sainz Rodríguez¹¹ citado en: Ferrer 1993, 44). El grupo del poder en España era realmente reducido: las decisiones las tomaba el general Franco, en compañía de sus colaboradores más cercanos. Entre sus ministros escogía siempre representantes de las diferentes “familias” del bando nacionalista: monárquicos, militares y falangistas. La existencia dentro del bando nacionalista de las distintas corrientes, que tenían visiones e intereses distintos y podían ponerse de acuerdo solo respecto a las políticas concretas dificultaba la institucionalización del sistema (Tussell 1989, 33). Franco nunca quiso identificarse con ninguno de estos grupos, que le permitió fungir entre ellas como un árbitro y tomar el papel del único líder que garantizaba la unidad. La estructura de este sistema del poder era altamente jerárquica. Se podía observar un predominio del ejecutivo: el gobierno (encarnado por Franco) gobernaba. El papel de Las Cortes era dar relevancia a las grandes decisiones tomadas por Franco y fungir como un foro de discusión de la élite franquista (Tussell 1989, 38).

El partido único de México desde sus orígenes se convierte en un partido de Estado, en un partido subordinado al poder ejecutivo. En realidad esta subordinación llegó tan lejos, que el PRI no tenía demasiada importancia como un actor político autónomo, era más bien el ejecutor de las decisiones del presidente y el lugar de pugnas internas (Loaeza 1999, 75-77). En el sistema mexicano el presidente llega a dominar tanto al partido, como al Estado. Esta dominación se iba construyendo desde los tiempos de Plutarco Elías Calles; en los tiempos de Miguel Alemán aumentó notablemente la centralización del poder en las manos del presidente, a expensas del partido oficial, del Congreso y de los gobernadores. El presidente tenía poderes extraordinarios, dominando sobre todas las instituciones de la vida política del país. Sus únicos límites fueron el periodo sexenal y los grupos de presión.

La estructura del poder en México era altamente jerárquica, el presidente y un pequeño grupo de sus colaboradores más cercanos, entre los cuales usualmente se

¹¹ Pedro Sainz Rodríguez - consejero político de Juan de Borbón y uno de los principales artífices del golpe de Estado contra la II República, del nombramiento de Juan Carlos I como sucesor de Franco, y de la Segunda Restauración.

encontraban los posibles sucesores, tomaba las decisiones. Pugnas por el poder eran relativamente comunes, pero solo esporádicamente se externaban, como sucedió en las elecciones de 1930 y 1940, y con la salida de la Corriente Democrática en 1988. El mismo partido nunca tuvo estructuras democráticas: un partido subordinado al presidente requería de una estructura centralizada.

En Polonia el partido comunista definitivamente dominaba al estado, controlando los puestos políticos y administrativos de todos los niveles. Teóricamente el poder lo compartía con el ZSL, pero este realizaba obedientemente las políticas delineadas por el PZPR. Éste pronto se convirtió en un partido de masas, aunque no gracias a un real apoyo o simpatía de la sociedad. Pertenecer al partido era un requisito para obtener ciertos puestos, poder viajar al extranjero, y facilitaba la adquisición de bienes de consumo (departamentos, coches, lavadoras, televisiones etc.).

El partido oficial controlaba la totalidad de la vida política y social, que fue expresado en el lema de aquellos tiempos: “El gobierno administra, el Partido gobierna”. El partido por su lado fue dominado por un pequeño grupo reunido en el Comité Central, quien ha tenido el poder real. Las decisiones eran tomadas por el líder (el secretario general) y un pequeño grupo de sus colaboradores. Sin embargo, el grupo nunca ha sido demasiado cohesionado y las pugnas internas por el poder se daban en ocasiones de las crisis. En realidad todas las crisis fuertes (1956, 1970, 1980) resultaban en cambio de los dirigentes. La nominación de un nuevo secretario general implicaba cambios en el Comité Central y un cambio de elites, al menos parcial. Esos traspasos del poder conllevaban una estrategia repetitiva: culpar al régimen anterior por los problemas, apaciguar la opinión pública administrando una dosis de liberalización y realizar un programa de estimulación económica que traía mejoras a corto plazo.

La estructura del poder en el país ha sido altamente jerárquica. El secretario general era considerado un cuasi-dios, y sus palabras y decisiones eran escuchadas con reverencia e inmediatamente llevadas a cabo. Eso sí, con diferentes resultados, dada la inercia, ineffectividad y corrupción del sistema administrativo del país.

La gran diferencia entre los tres sistemas es la situación del partido único o hegemónico que hubo en los tres países. En España franquista la Falange se burocratizó y se convirtió en parte de Estado (fue conquistada por el estado: Tusell 1989). El PRI y el PZPR tenían posición de partido hegemónico, aunque su dominación se basaba en diferentes principios. En el caso mexicano los demás partidos fueron opositores reales y la dominación del PRI se basaba en el control de las elecciones, mientras que en Polonia otros partidos, llamados “satélites”, fueron subordinados al partido comunista. Ambos controlaban al estado, pero en México el PRI era dominado por la figura del presidente.

Los tres autoritarismos se diferencian fuertemente si se trata de nivel de institucionalización del régimen. La dictadura franquista nunca logró institucionalizarse, debido a los conflictos entre las visiones acerca del mismo régimen por parte de diferentes grupos. Las familias lograban acuerdos solamente acerca de políticas concretas y aceptaban el arbitraje de Franco (Tusell 1989, 33). El general aceptaba esta situación porque fortalecía su posición como el líder único y absoluto, pero la falta de institucionalización fue una de las razones de caída del régimen: con la muerte de Franco desapareció el único eslabón que mantenía al régimen estable y viable.

En el caso polaco el régimen comunista logró institucionalización de un nivel considerable. Sin embargo, ésta fue de tipo jerárquico, lo que llevó a creación de una élite política difícil de sustituir y hacía complicado el reemplazamiento del personal.

El régimen mexicano fue el más institucionalizado de los tres, lo que tuvo importantes consecuencias para la transición. Su fuerte fue el altísimo grado de institucionalización del partido con estructuras bien definidas y que, a través de su estructura corporativa, podía controlar prácticamente todos los sectores de la sociedad.

El régimen franquista no logró satisfacer las necesidades económicas y sociales de la población antes de los años 60. La política económica de Franco, basada en los ideales de autarquía e intervencionismo, llevó al país al estancamiento y la crisis. A finales de los 50 España era (junto con Portugal) el país más pobre de Europa, casi en bancarrota y con inflación galopante. El régimen, incapaz de resolver los problemas económicos, adoptó

una nueva ideología de la economía abierta, basada en el mercado libre e iniciativa privada (Esteban 1978). El cambio de política implementado por el gobierno de tecnócratas vinculados al Opus Dei llevó a una mejora de situación. Empezó la “edad de oro” del franquismo. El crecimiento económico y la industrialización del país originaron las mejoras en la situación social de los españoles. Aumentaron los salarios reales, mejoró el sistema de seguridad social (ampliando la población con derecho a este) y el sistema educativo. Después de largos años de esfuerzo y austeridad nació finalmente la clase media.

En México, a pesar de ser un estado de economía capitalista, el Estado ejercía el enorme control sobre los principales medios y agentes económicos (Miguez 1990, 85). Las políticas económicas del Estado iban cambiando periódicamente de giro, pero ninguna resultó efectiva a largo plazo. Los periodos de alto crecimiento económico (alrededor de 6% anual) eran separados por los periodos de crisis aguda. Sin embargo, la industrialización y el crecimiento económico resultaron en elevación del nivel de vida de ciertas partes de población. Aumentó el ingreso mensual en todos los grupos sociales, creció y se fortaleció la clase media. Sin embargo, la prioridad que daban los gobiernos a partir de Miguel Alemán a la creación de la riqueza favorecía al grupo pequeño de grandes empresarios privados (Aguilar Camín y Meyer 1989, 208-211). Aunque el grado de pobreza absoluto había disminuido, la distribución del ingreso seguía siendo muy concentrada. La desigualdad crecía alarmantemente: entre 1950 y 1963 el 10% de la población más rica concentraba ya casi la mitad de la riqueza nacional (Aboites Aguilar 2008, 282).

Los cambios económicos fueron acompañados por notables cambios sociales. La población crecía rápidamente, y su cada vez mayor parte se trasladaba a las ciudades. El crecimiento poblacional fue debido principalmente a la disminución de la mortalidad infantil y a *“la mejora de los servicios de salud, agua potable y alcantarillado, las campañas de vacunación y la aparición de la penicilina”* (Aboites Aguilar 2008, 275-276). El sistema escolar creció notablemente y logró disminuir el analfabetismo, pero se mantenía concentrado en las zonas urbanas, dejando una gran parte de la sociedad – la

parte más necesitada – fuera de los beneficios de la educación pública (Loaeza 2008, 31-33).

La satisfacción de algunas de las necesidades ciudadanas más básicas está entre los pocos éxitos del régimen comunista. El sistema creó una sociedad muy igualitaria, con alta seguridad del trabajo, acceso fácil e universal a la educación y a servicios de salud. Sin embargo, las aspiraciones de la sociedad se vieron muy limitadas, que se reflejó en un desempeño económico muy bajo. Las políticas económicas en los tiempos de comunismo fueron erróneas y contraproducentes. El sistema de control central sobre la economía, donde en Varsovia se tomaban las decisiones sobre producción hasta en la provincia más lejana del país, y numerosas concesiones a favor de la URSS, creó un sistema que no respondía a las necesidades de la sociedad ni a la realidad de la economía. Todo esto resultó en baja productividad, bajo crecimiento económico, desorganización y en corrupción, que originaba el descontento de la sociedad y las crisis profundas del estado.

Del panorama descrito arriba se desprenden claramente las razones de la caída de los tres sistemas autoritarios, de alguna forma impresas en ellos desde su origen. En el siguiente apartado nos vamos a enfocar en las razones inmediatas de su desmoronamiento y en los procesos de transición.

2.2 Tipos y características de las transiciones.

La Transición es el periodo que abarca el momento de cambio de régimen. *“Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en*

el futuro los perdedores y los ganadores” (O’Donnell y Schmitter 1994, 19-20). Como podemos ver, las transiciones pueden variar mucho en cuanto a su extensión en el tiempo, resultado, manera de llevarse a cabo y fuerzas que las realicen. Sin embargo, a pesar de la gran variedad de combinaciones y situaciones que se pueden dar, los científicos políticos lograron definir algunos tipos principales de las transiciones.

La literatura clásica describe tres principales tipos de transiciones: transformación, trasplazamiento y reemplazamiento (mismos conceptos, aunque bajo distintos nombres describen Share y Mainwaring 1986, Huntington 1992). La transformación (o transición vía transacción) ocurre cuando las élites del régimen autoritario controlan inicialmente la mayoría de los aspectos de la transición; con el tiempo, el control del régimen disminuye, pero las élites autoritarias todavía conservan una mayor capacidad para marcar los contornos del proceso político que en los demás tipos de transición. En el trasplazamiento –“*ruptforma*” (o transición vía autoexclusión) – las élites autoritarias ponen límites en cuanto a la forma y desarrollo del cambio político, pero son menos capaces de controlar la transición; el proceso de democratización supone la negociación entre el régimen y la oposición, pero los términos de la negociación son menos favorables al régimen que en transformación. El reemplazamiento (transición por colapso del régimen) sucede cuando los grupos de oposición lideran la transición después de que el régimen se cayó o fue derrocado, sobre este proceso las élites autoritarias apenas ejercen control alguno; comporta importantes cambios estructurales y una ruptura en las normas de autoridad política.

Las características que describen más detalladamente los procesos de transición de cualquier de estos tipos son las siguientes¹²:

- Grado de continuidad/discontinuidad de las reglas, actores e instituciones – cuántas y cuáles de estas sobreviven a la transición y siguen actuando en el nuevo régimen;

¹² La lista de características fue creada con base en: Morlino 2005, Pridham 2000, O’Donnell y Schmitter 1994, Huntington 1992 y Alcántara 1992.

- Duración de los procesos de transición;
- Participación y movilización – qué tan amplio fue el sector de la sociedad tomó parte en los procesos del cambio o exigía activamente el cambio;
- Violencia – si el cambio se dio de una manera pacífica o con incidentes violentos;
- Tipo de crisis que conduce a la quiebra del régimen – puede ser una crisis de sucesión, de ineficacia, de presiones internacionales o del agotamiento de la clase dirigente;
- Contexto internacional del cambio – existencia de posibles presiones favorables o del los efectos dominó o de homologación;
- Liderazgo – si existe un liderazgo definido del lado de la oposición y del antiguo régimen;
- Papel del ejército – activo o pasivo, a favor del cambio o del régimen;
- Situación económica – propicia la transformación o no, posible doble transición: política y económica al mismo tiempo;
- Pactos – momentos fundacionales del nuevo régimen, si hubo pactos entre la oposición y el régimen.

2.2.1. Las transiciones.

Como habíamos dicho en los apartados anteriores, las razones de la ineficiencia de los regímenes autoritarios y de su caída suelen estar impresos desde su origen, como pecado original. Como no hay un crimen perfecto, tampoco hay un sistema que pueda controlar a una sociedad en contra de su voluntad y perdurar indeterminadamente. En este apartado vamos a analizar las causas inmediatas de los derrumbes de los regímenes autoritarios en España, México y Polonia, así como los procesos que llevaron a la instauración de algún tipo de democracia en los tres países.

El régimen franquista tenía su caída claramente impresa en su carácter: *“fue un organismo represivo extraordinariamente eficaz, pero por esta misma eficacia y debido a la posición incuestionable del Caudillo que constituía su corazón, estaba paradójicamente*

condenado, por mucho que durara. Por su nacimiento y naturaleza, el franquismo era incapaz de ampliar de manera significativa su base social, la dictadura, por tanto, podía mantenerse, pero no podía reproducirse a sí misma sin convertirse en otra cosa” (Ucelay-Da Cal 2005, 71). Y efectivamente, dado que el poder de Franco, de gran discrecionalidad y absoluto, no era transferible a un sucesor, su muerte significó el principio de su fin: no hubo heredero capaz de mantener el status quo y la crisis de sucesión desató la caída del régimen.

Sin embargo, la crisis de sucesión no fue la única causa del desmoronamiento del franquismo. Otro de los motivos principales era también endógena: el éxito de las políticas económicas del franquismo a partir de los años 60 provocó cambios profundos en la sociedad. La rápida industrialización, la liberalización y la modernización de la economía condujeron a la liberalización de las relaciones industriales, a la movilización social y a elevación de las expectativas de la sociedad. Al mismo tiempo, las riñas entre los grupos fieles a Franco debilitaban la cohesión interna del régimen. *“Así, a pesar del ininterrumpido crecimiento económico y de la prosperidad sin precedentes, el período que va desde 1965 hasta 1975 se caracterizó por una gradual erosión de la capacidad represora del régimen, por un progresivo estrechamiento de su base social, y por una continua desintegración del equilibrio y la consistencia internos de la coalición gobernante (...) la crisis del régimen estaba relacionada con su incapacidad para abordar con éxito las consecuencias del cambio político y social que él mismo había introducido.”* (Maravall y Santamaría 1988, 116-125).

Igualmente en México, la crisis que llevó a la caída del sistema fue generado por el mismo. Las dos razones principales de la crisis: los cambios sociales, las limitaciones de las políticas económicas del régimen, y el debilitamiento del régimen, cada vez menos capaz de controlar la situación. Esos tres aspectos se entrelazaban e influían uno sobre el otro. Los cambios sociales – la aparición de una sociedad moderna, abierta y con mayor autonomía fue un fruto del “milagro mexicano”: el desarrollo económico elevó el nivel de vida de gran parte de la sociedad y permitió el surgimiento de la clase media. Estos cambios al emerger una sociedad más segura y exigente iba fijando límites a la soberanía

interna del Estado, o mejor dicho, a los poderes extraordinarios del régimen (Loaeza 2008, 49). Las limitaciones de las políticas económicas del Estado, evidentes desde 1982, minaron su capacidad de respuesta, socavaron el apoyo de la sociedad (en general y de ciertos grupos, como de empresarios, en particular), que empezó a utilizar al voto como instrumento de protesta. Enfrentado con esos cambios y perdiendo la legitimidad, el aparato del régimen iba perdiendo la capacidad de seguir controlando a la vida económica y social del país y de satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

La crisis que finalmente llevó a la quiebra del régimen comunista fue una consecuencia de una serie de crisis que ocurrían desde los inicios del sistema. En realidad desde su instauración el sistema llevaba en su núcleo la marca de su futura falla: la falta de legitimidad real y verdadera del sistema, que los polacos nunca veían como algo “suyo”. Su incapacidad de resolver los problemas del país y de realizar sus promesas de crecimiento económico y mejora de nivel de vida también jugó un papel importante en su caída. En Polonia se pudo observar el mismo proceso que en España y México: la modernización de la sociedad que se daba poco a poco a pesar de los esfuerzos controladores del régimen. El régimen se mantenía principalmente gracias a la situación internacional. Desde 1956 podemos observar numerosos intentos de conseguir autonomía por parte de la sociedad, a los cuales el gobierno respondía ajustando el grado de la libertad. El régimen comunista no logró conseguir sumisión y constantemente fue desafiado por la oposición. Finalmente, *“el comunismo cayó, porque fue un mal sistema que la gente no quería”* (Michnik 2000, 124).

La característica que claramente diferencia las tres transiciones es la velocidad y tipo de cambios que llevaron a la instauración de los sistemas democráticos. Los tres representan tres ejemplos de diferentes modelos: la transición española fue rápida y fundada en un amplio pacto político y social; la mexicana fue lenta, transcurrió principalmente en el ámbito electoral y se basó en numerosos y modestos pactos acerca de reformas particulares; la transición polaca se basó en un pacto político y social negociado en la Mesa Redonda, pero no concluyó sino a mediano plazo.

La transición española fue realmente rápida – desde la muerte de Franco hasta la adopción de la Constitución pasaron solamente tres años. El proceso de cambios fue originado, ideado y negociado por un pequeño grupo de líderes: por Adolfo Suárez, el rey Juan Carlos, Torcuato Miranda por el lado del régimen, y por Felipe González, Santiago Carillo por el lado de la oposición. Sin embargo, *“hay que tener en cuenta que una de las características de la transición, sobre todo durante los años 1976 y 1977, fue el importante grado de incertidumbre e improvisación que caracterizó tanto a las actitudes del gobierno como de la oposición. No tiene por lo tanto considerar que el cambio democrático fue fruto de una operación política diseñada por el Rey y los sectores reformistas provenientes del franquismo”* (Marín Arce 2005, 94); *“Es simplemente falso que alguno de los grandes protagonistas [de la transición] tuviera un plan detallado al margen de sus buenos deseos. Muchas veces los propósitos originales debieron cambiarse: por ejemplo, ni el Rey ni Suárez pensaron, en un primer momento, que fuera posible la legalización del Partido Comunista, pero la llevaron a cabo”* (Tussell 1999, 31). La cuestión del liderazgo fue particularmente importante para neutralizar al “búnker” y para controlar las reacciones del ejército durante el proceso del cambio.

Desafortunadamente, y a pesar de los acuerdos entre los representantes del régimen y de gran parte de oposición, la transición español no evitó la violencia. Entre los años 1975 y 1979, los numerosos actos de violencia política causaron muerte de 331 personas, a manos de grupos de extrema derecha (23), de ETA (174), de GRAPO (52; grupo maoísta que atentaba contra las fuerzas armadas y de seguridad) y de las fuerzas de orden público (82; Marín Arce 2005, 99).

Los procesos del cambio fueron acompañados por gran movilización social, aunque esta era más bien relacionada con los asuntos económicos. Los tiempos de transición en España coincidieron con el momento de una crisis económica, que empezó todavía bajo la dictadura de Franco. Las medidas contra la crisis fueron una parte importante de los pactos transicionales (los Pactos de Moncloa), demostrando la buena voluntad de los dos lados para negociar. El pacto clave de la transición, al mismo tiempo el pacto fundacional

de la democracia española, fue la Constitución adoptada en 1978, una clara muestra del consenso entre los dos bandos.

La transición mexicana fue una transición por transacción, a pesar de la notable falta de un pacto fundacional del nuevo régimen: no hubo un pacto entre gobierno y oposición, ni una asamblea constitucional que fuera creando el nuevo sistema político y diera pie a la creación de un nuevo estado. *“La transición mexicana sufrió del exceso de los momentos fundacionales: no un pacto, sino muchos; no una elección decisiva, sino varias dramáticas luchas electorales; no una gran reforma institucional, sino varias reformas electorales; no un escenario central de la democratización, sino varios descentralizados sitios; no un nuevo diseño constitucional, sino nueva realidad constitucional mediante una serie de cambios fácticos”* (Schedler 2000, 328-329). Según Carlos Sirvent *“en México no existió y tampoco fue necesario tal pacto [transicional], por una razón que ya Przeworski había dejado suficientemente claro, y es que las fuerzas políticas son capaces de acatar los resultados de las elecciones limpias cuando bajo ciertas condiciones institucionales tienen la garantía de mantener sus intereses de largo plazo, perspectiva que es suficiente para inducirlas a acatar los resultados desfavorables de corto plazo”* (Sirvent 2004, 132). Así fue el caso de México, ya que el PRI sigue manteniendo su posición de uno de los tres partidos más importantes del país. Algunos autores consideran que en México no hubo necesidad de un pacto fundacional ni cambio constitucional porque el país desde principios del siglo XX tenía una constitución republicana y democrática y que lo único que faltaba hacer era hacer sus leyes realidad y crear un sistema de competencia electoral real (Becerra, Salazar y Woldenberg 2000, 54). Sin embargo, otra explicación me parece más viable: no hubo un cambio total del sistema político, porque la clase política no lo necesita. México tiene una Constitución y un sistema que responde cabalmente a las necesidades de los políticos actuales, especialmente los priistas, ya que les permite mantener sus influencias y un alto grado de discrecionalidad.

Así, el ámbito principal en el cual se dieron las concesiones y los pactos entre el sistema y la oposición partidista fue la arena electoral. Las reformas electorales constituían un camino hacia la liberalización lleno de avances y retrocesos, pero

finalmente *“en conjunto, las seis reformas electorales han servido para inyectar imparcialidad y confianza a los órganos y a los procedimientos electorales, han puesto a disposición de los partidos una batería muy amplia para defender sus derechos; han ajustado los criterios de la representación política para que no existan exclusiones artificiales y para lograr una composición congresual más equilibrada; han puesto en manos de los partidos grandes recursos materiales y financieros para su consolidación, y esos recursos se han distribuido de manera más equitativa; de tal forma han equilibrado también las condiciones de competencia; todo esto ha derivado de un sistema de partidos competitivo que en su lucha y en su operación está cambiando la fisonomía política de México”* (Becerra, Salazar y Woldenberg 2000, 43). Estos cambios – las reformas electorales – han sido negociados entre el régimen y la oposición, principalmente el PAN, ya que el PRD por mucho tiempo no quería colaborar con el sistema. Dado que estos cambios han sido negociados lejos de los ojos públicos, no se dio un liderazgo fuerte y visible, el cambio mexicano no tiene padres fácilmente identificables. La duración de la transición mexicana, resultante de la lógica de los cambios pequeños, es una de sus características más peculiares: el cambio fue lento, gradual; según distintos autores empezó en 1968, en 1977¹³ o en 1982¹⁴ – duró al menos 18 años. Dado que la transición mexicana se basó principalmente en cambios de leyes y reformas electorales, no se ha presentado – y tal vez no pudo presentarse – una fuerte movilización social. Incluso en las elecciones presidenciales que trajeron consigo la alternancia la participación ha sido baja – solamente de 64%.

Otro aspecto clave de la transición mexicana fue la aparición de nuevos actores políticos. El Congreso se liberó de la dominación del Ejecutivo recuperando su posición del legislador máximo. Los partidos políticos adquirieron la importancia que suelen tener en los sistemas democráticos. Los estados se independizaron de la supremacía del presidente – bajo el sistema priista México, a pesar de ser formalmente un país federal, fue altamente centralizado. Surgió la opinión pública, expresando la autonomía recuperada de

¹³ Becerra, Salazar y Woldenberg 2000.

¹⁴ Loaeza 1999.

la sociedad. El voto, su voz máxima, había sido un instrumento de subordinación y de legitimización del autoritarismo se convirtió en una expresión de la voluntad real del pueblo. Así, la transición mexicana consistió en una serie de recuperaciones: de la constitución, del voto, de las instituciones, del ámbito público y del federalismo.

La duración de la transición polaca es una cuestión muy discutida. En la literatura clásica se la considera ejemplo de una transición breve (Linz y Stepan 1996). Sin embargo, hay también otras visiones. De acuerdo con la definición de la transición *“es característica de una transición en su transcurso las reglas del juego político no son definidos. No solo se encuentran en cambios constantes, pero también usualmente son arduamente impugnadas”* (O’Donnell 1986, 6). Esa descripción se aplica a Polonia no solamente desde el 1989, sino durante todo el periodo del comunismo (Wydra 2001, 55). Así, la transición polaca fue larga y lenta, y *“no empezó en el 1989 o con el levantamiento del estado marcial: empezó más de tres décadas antes”* (Curry y Fajfer, 1996, 258).

La transición polaca fue una transición por transacción, en la cual los representantes del régimen y de oposición acordaron las pautas del cambio. Al principio fueron los comunistas quienes controlaban el proceso, pero la situación cambió muy rápido. Los resultados de las elecciones semi-libres de 1989 cambiaron el panorama – desde este momento el control del cambio estaba en las manos de oposición. La avasalladora victoria de la oposición evidenció el rechazo de la sociedad hacia el régimen. A pesar de un fuerte mandato social la Solidaridad actuaba con mucha cautela, como *“asustada”* por la magnitud del cambio realizado en las urnas, y teniendo en cuenta de que el régimen todavía controlaba al aparato de fuerza. Gracias a esa cautela y al firme control ejercido por los generales Jaruzelski y Kiszczak sobre el ejército, la policía y el partido, no solo se logró mantener los pactos, pero surgió primer gobierno presidido por un opositor. Los grandes cambios que llevaron al país a la democracia empezaron sin violencia. En realidad todo el cambio fue posible gracias a las firmes posturas de cooperación de los líderes de oposición (Walesa, Mazowiecki, Geremek, Kuron, Michnik) y del partido comunista (Jaruzelski, Kiszczak).

A pesar de que el cambio fue exigido y negociado por la Solidaridad, el movimiento que en los años 80 tuvo más de diez millones de miembros, en el momento del cambio la movilización social no fue tan grande. No se repitió la situación de las huelgas de agosto de 1980; en las elecciones de 1989, tan importantes para el cambio del régimen, la participación fue solamente de 62%.

Los tres países muestran niveles bastante alto de continuidad entre los viejos y nuevos regímenes. En España el grado de continuidad fue mediano. Por un lado, la transición se caracterizó por una serie de pactos que establecieron nuevas relaciones políticas y económicas entre el estado y la sociedad, y de que se adoptó una constitución democrática y liberal, se mantuvieron ciertos aspectos del régimen franquista. La élite política franquista se mantuvo políticamente activa, los funcionarios del Movimiento retuvieron sus puestos y pensiones, no hubo cambios personales en el ejército, policía o administración (Ucelay-Da Cal 2005).

En México el grado de continuidad entre el antiguo régimen y la democracia es muy alto: no solamente los actores políticos siguen siendo los mismos, pero también las instituciones se han conservado. El aspecto muy importante de esta continuidad es la dominación política del PRI, tanto en el Congreso, como en los estados. Las diferencias – cambios de reglas de juego, introducción de ciertas instituciones (IFE) y cambio de leyes no han producido un “corte” visible entre un sistema y el otro.

La continuidad entre el viejo régimen y la joven democracia fue realmente alta en el caso polaco. Muchas instituciones – como el tradicional Sejm y el recién creado Senado se mantuvieron, también algunas de las instituciones introducidas por los comunistas en sus intentos de liberalización (el ombudsman, el Tribunal Constitucional, entre otros). Los líderes de la oposición se convirtieron en líderes políticos de los partidos emergentes; en el otro lado de la escena política el partido comunista se disolvió y en su lugar fue creado un partido socialdemócrata. El cambio más notable se dio en la materia legal – había que revocar las leyes que no pertenecían a la realidad de un estado democrático y crear las nuevas que las sustituyeran.

Otro aspecto significativo que diferencia las tres transiciones es la influencia de las potencias extranjeras. En el caso español la transición no fue acompañada por una presión del exterior, pero la situación internacional tuvo gran influencia en el proceso. La aceptación del cambio por parte de las élites económicas del país se debía a su interés en la integración con la Comunidad Europea, la cual no podía llevarse a cabo bajo una dictadura.

La relación de México con su vecino del norte siempre ha sido difícil. Durante los tiempos del autoritarismo, *“Washington colabora con los gobernantes mexicanos al ignorar las masacres y los fraudes y al desanimar opositores (...) Salvo algunas excepciones, la comunidad internacional prefiere ignorar lo que pasa en México porque así conviene a sus intereses”* (Aguayo 2010, 33). La transición mexicana recibe apoyo exterior reflejando los intereses de los EU en estrechar los lazos con la economía mexicana.

Por el contrario, la situación internacional, especialmente los cambios en la URSS introducidos en los años 80 hicieron posible la transición en Polonia. En este caso no tuvo lugar un efecto “domino”, ya que fue Polonia la primera ficha que cayó en el bloque. La actitud de los países occidentales, especialmente los asociados en la Comunidad Europea, fue favorable a los cambios en Polonia; la respuesta positiva al deseo de Polonia de integrarse con las estructuras del OTAN y de la CE fue un impulso hacia la consolidación de la democracia.

Los resultados de las transiciones, como los sistemas autoritarios y sus derrotas, fueron variados, aunque podemos encontrar similitudes en los procesos, efectos y problemas que tenían las nuevas democracias para asentarse. Los siguientes capítulos se dedicarán al análisis del funcionamiento de los nuevos sistemas democráticos de España, México y Polonia.

Capítulo 3. Una medición de la calidad de las democracias.

En el primer capítulo hemos discutido el concepto de la democracia y la posibilidad y viabilidad de una medición de su calidad. Nuestra conclusión fue que una medición puede reflejar el funcionamiento de los diversos elementos que componen el sistema democrático puede aportar información interesante. Una evaluación numérica de la democracia por supuesto no puede sustituir a un análisis cualitativo, pero los datos que arroja pueden ser un importante complemento. Permiten apreciar el rendimiento de los distintos elementos desde una nueva perspectiva, pueden señalar sesgos o avances que otro tipo de análisis no detecta. Además, facilitan una comparación objetiva de calidad de la democracia entre diversos países.

El presente trabajo tiene como finalidad analizar, medir y comparar la calidad de la democracia en los tres países que pasaron por transiciones a la democracia: España, México y Polonia. A pesar de ser un estudio comparativo, se intentó tener en cuenta la mayor cantidad de detalles e información posibles, para no llevar el estudio a un nivel de generalidad excesiva. Sin embargo, el diseño inicial de medición tuvo que ser modificado debido a problemas de accesibilidad de información y de maneras adecuadas de comparar algunas características particulares de los tres regímenes. Sin embargo, tomando en cuenta la amplitud del universo de estudio, se logró generar datos bastante completos. La información se recogió con base en encuestas realizadas entre los académicos y periodistas de los tres países y en los datos estadísticos disponibles.

Para los fines de medición y con base en el análisis teórico presentado en el primer capítulo, el concepto de la democracia fue dividido entre cuatro dimensiones (democracia formal, democracia civil y política, estado de derecho y democracia sustancial). A cada una de estas dimensiones se les asignaron variables (16 en total) y a éstas, a su vez, corresponden los indicadores (75, de los que 49 corresponden a medición de percepciones y 26 a los datos estadísticos). El diseño detallado de la medición y algunos problemas que surgieron durante su realización se presentan en el Apéndice 2, al que

acompañan otros suplementos técnicos: el primero presenta todos los indicadores y sus abreviaciones, el tercero reproduce la encuesta, el cuarto contiene los datos crudos y el quinto sus fuentes. A continuación se presentan los hallazgos más importantes del estudio.

3.1 Resultados generales

En la Tabla 1 se presentan las cuatro dimensiones de la democracia y sus respectivas variables que constituyen la base de la medición. En la Tabla 2 se exhiben los resultados de la medición de cada una de las dimensiones y de la valoración general de las democracias estudiadas. Los números presentados son la media aritmética de los datos recolectados y unificados.

Tabla 3.1 Dimensiones de la democracia y sus variables

Democracia formal	Sufragio universal Elecciones Representación efectiva Funcionarios electos Sistema de partidos
Democracia civil y política	Participación <i>Rendición de cuentas</i> vertical <i>Rendición de cuentas</i> horizontal Acceso a la información Gobernabilidad Descentralización
Estado de derecho	Legalidad Aplicación de justicia
Democracia sustancial	Derechos y libertades Igualdad <i>Capacidad de respuesta</i>

Como puede verse, la democracia mejor evaluada es la española: obtiene un aprobado alto, de 0.7. Le siguen las democracias polacas (0.66) y mexicana (0.51). La evaluación general se muestra también en el Gráfico 1.

Tabla3.2 Resultados principales

	ESPAÑA	MÉXICO	POLONIA
Democracia formal	0.74	0.61	0.71
Democracia civil y política	0.69	0.46	0.62
Estado de derecho	0.63	0.48	0.59
Democracia sustancial	0.74	0.50	0.71
TOTAL	0.70	0.51	0.66

Analizando las dimensiones particulares podemos notar que hay diferencias importantes entre ellas, aunque en los tres países se presenta el mismo patrón en cuanto los niveles de aprobación de cada una de las dimensiones y su posición en nuestro pequeño “ranking”. Los tres países obtienen sus mejores evaluaciones en la esfera de la democracia formal. Las dimensiones de la democracia sustancial y civil y política están en niveles medio y medio-bajo respectivamente. Claramente la esfera peor evaluada es el funcionamiento del estado de derecho (con excepción de México, ya que su peor nota fue en la esfera de la democracia civil y política).

Los datos recolectados sugieren que el andamiaje institucional en los tres países está, en general, diseñado de manera adecuada. Lo que falla son los actores políticos, quienes no saben responder a los desafíos planteados por una democracia. Esto se refleja de manera directa en nuestra evaluación. Los elementos mejor evaluados son la universalidad del sufragio y los sistemas electorales. Los peor evaluados son la calidad de la representación, los partidos políticos, la participación ciudadana, acceso a la información y la *capacidad de respuesta* del gobierno. Esta situación parece ser natural en los países post-transición y responde a la lógica de los cambios por los que pasaron. Durante el cambio de régimen la principal tarea es construir las instituciones y reglas de

juego democráticos. Los cambios de actitudes y comportamientos requieren de más tiempo y suelen ser vistas como tareas de segundo plano.

Calidad de la democracia

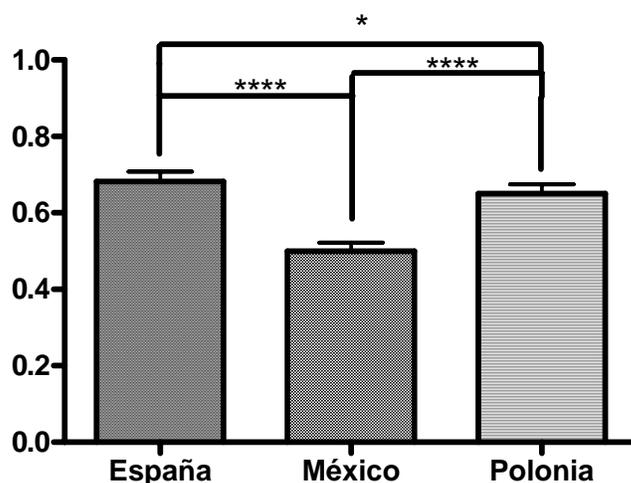


Gráfico 3.1 El análisis estadístico de la calidad de la democracia mostró que España y Polonia no son estadísticamente diferentes, mientras las pares España-México y Polonia-México sí lo son. Análisis estadístico ANOVA realizado con el programa Prisma 4.0 con 99% de confiabilidad. Los resultados son: * Estadísticamente no diferentes $p > 0.05$; **** Estadísticamente diferente $P < 0.001$

A continuación se presentan los resultados detallados obtenidos por los países en cada una de las cuatro esferas.

3.2 Democracia formal

La democracia formal abarca las esferas más fundamentales para una democracia. Constituyen una especie del umbral mínimo, abajo del cual la democracia no existe. Asimismo, es la dimensión en la que los tres países consiguieron su mejor evaluación. Sin embargo, algunas categorías analizadas presentan sesgos importantes.

Los elementos mejor evaluados son la extensión del sufragio y la calidad de las elecciones. La inscripción al padrón y el registro de votantes en los tres países cumple con los requisitos de inclusividad de manera más que satisfactoria. En cuanto a la organización

de las elecciones, el puntaje de México es un poco más bajo, debido principalmente a la mala evaluación de las regulaciones de acceso a los medios de comunicación. En general, la libertad de las elecciones (de las influencias desde el gobierno y partidistas) y de los ciudadanos en el momento de votar está considerada alta.

Tabla 3.3 Democracia formal

	ESPAÑA	MÉXICO	POLONIA
Sufragio universal	0.89	0.84	0.92
Elecciones	0.82	0.62	0.79
Representación efectiva	0.59	0.41	0.52
Funcionarios electos	0.85	0.67	0.70
Sistema de partidos	0.56	0.52	0.60
	0.74	0.61	0.71

Los demás elementos de la democracia formal no obtienen evaluaciones tan positivas. Los dos peor evaluados son el sistema de partidos y la calidad de la representación. En los tres países podemos detectar sesgos importantes en ambas áreas.

La calidad de la representación en los tres países deja mucho que desear. Los sistemas electorales de los tres favorecen a los partidos grandes, distorsionando la voluntad de los electores (de acuerdo a la evaluación de los expertos y a los datos empíricos). Las minorías y mujeres no logran representación efectiva en ninguno de los tres parlamentos, lo que afecta de manera importante su capacidad de influir en las decisiones políticas. El índice de calidad de la representación (Coppedge 2001) que toma en cuenta la presencia de los partidos personalistas muestra que éstos gozan de importante apoyo en México y Polonia.

La cantidad de los partidos políticos en los tres países es relativamente alta, pero el número de los realmente importantes es muy reducido (ENP de España es de 2.36, de México 3.03 y de Polonia 2.82). Los niveles de concentración de los votos entre los dos partidos más importantes son altos en los tres casos, aunque llegan a extremo para Polonia (datos para las elecciones de 2007). La competitividad entre los dos partidos más importantes en los tres casos es relativamente alta.

Democracia formal

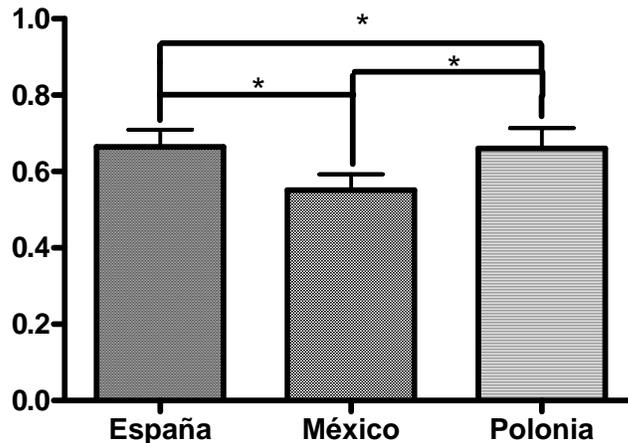


Gráfico 3.2 Análisis estadístico de la dimensión Democracia formal. El estudio mostró que los tres casos son estadísticamente no diferentes. El análisis estadístico ANOVA fue realizado con el programa Prisma 4.0 con 99% de confiabilidad. *Los resultados son estadísticamente no diferentes, $p>0.05$.

De acuerdo con la evaluación de los expertos, la libertad de los partidos (del control de gobierno) y de la participación política está muy alta en España y aceptable en los casos de México y Polonia. Los procedimientos de registro de nuevos partidos son considerados abiertos y justos en los tres, mientras que las reglas de financiamiento y su capacidad de prevenir la subordinación de los partidos a los intereses particulares reciben una calificación de 6. El problema importante de los partidos españoles, mexicanos y polacos son bajos niveles de membresía y falta de la democracia interna (los miembros no tienen grandes posibilidades de influir en la política del partido y en la selección de candidatos).

3.3 Democracia civil y política

Es el segundo “escalón” de la democracia. La dimensión abarca los elementos de participación (social y política), medios de comunicación y algunos aspectos del diseño y

funcionamiento institucional (*rendición de cuentas* vertical y horizontal, gobernabilidad y descentralización). Es en esta dimensión donde México recibe su peor evaluación (0.46). España y Polonia obtienen aquí valoraciones mediocres (0.69 y 0.62 respectivamente). Los tres países logran puntuación más alta en la variable gobernabilidad y las más bajas en participación y acceso a la información.

La participación electoral en los tres países es similar y realmente baja. En las últimas elecciones en España participó solamente 60.95% del electorado, en México 58.55% y en Polonia 53.88. La participación en todo tipo de actividades cívicas o movimientos sociales es 10% en México y Polonia y sólo un poco más alta en España (14.8%). Los datos de los tres países muestran que, en su caso, la “antigüedad” de la democracia no influye en la participación ciudadana tanto en las elecciones, como en el voluntariado.

Tabla 3.4 Democracia civil y política

	ESPAÑA	MÉXICO	POLONIA
Participación	0.49	0.41	0.42
<i>Rendición de cuentas</i> vertical	0.62	0.49	0.62
<i>Rendición de cuentas</i> horizontal	0.76	0.50	0.83
Acceso a la información	0.57	0.38	0.59
Gobernabilidad	0.87	0.67	0.66
Descentralización	0.80	0.33	0.62
	0.69	0.46	0.62

La concentración de los medios de comunicación en los tres países es muy alta, pero es México el país donde la pluralidad es más sesgada. De acuerdo a los expertos, el pluralismo e independencia de los medios en España y Polonia recibe una calificación alta, mientras que los medios mexicanos son considerados poco plurales.

Los expertos consideran que las posibilidades que tienen los ciudadanos de ejercer el control sobre sus representantes son malas en los tres casos, debido a bajo acceso a la

información gubernamental y la ausencia de previsiones legislativas que asegurarían efectividad de los instrumentos de controlaría social y rendición de cuentas.

Por el contrario, la evaluación de la *rendición de cuentas* horizontal, en los casos español y polaco, es mucho más favorable. Los expertos consideran que las legislaturas y los partidos son efectivos en el control que ejercen sobre los gobierno y evalúan positivamente la actuación de los órganos especializados de control. México recibió notas bajas en ambos aspectos. La pobre evaluación del escrutinio legislativo definitivamente tiene que ver con el diseño institucional de este país y la debilidad de las instituciones de control en cuanto a imponer su autoridad sobre los entes evaluados.

Democracia civil y política

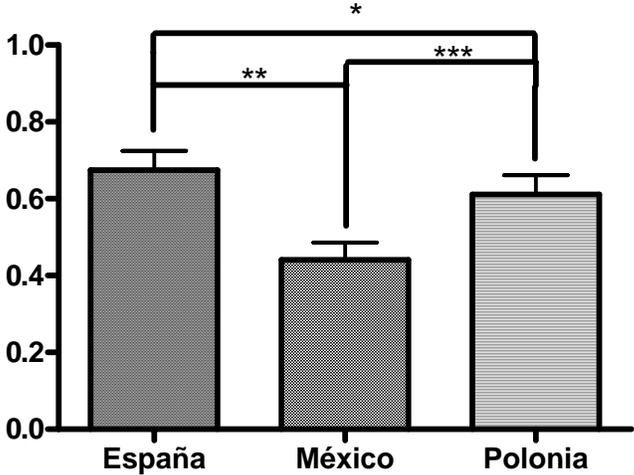


Gráfico 3.3 Estudio comparativo de la dimensión Democracia civil y política. El estudio mostró que los casos de España y Polonia no son estadísticamente diferentes, mientras las pares España-México y Polonia-México sí lo son. Análisis estadístico ANOVA realizado con el programa Prisma 4.0 con 99% de confiabilidad. *Estadísticamente no diferentes $p>0.05$; **Estadísticamente diferente $P<0.01$; ***Estadísticamente diferente $P<0.05$

En cuanto a la gobernabilidad y la relacionada con ella existencia de un servicio civil de carrera, sólo España recibe evaluación alta. En México y Polonia la creación de un servicio civil profesional e independiente de los cambios políticos sigue siendo una tarea pendiente. La independencia del banco central está evaluada muy positivamente en los tres casos.

La independencia de los gobiernos locales y su sujeción a las reglas de selección y control democráticos es satisfactoria en los casos de España y Polonia. Sin embargo, la fortaleza de los gobiernos locales en Polonia se ve afectada por falta de recursos adecuados a la complejidad de sus tareas. En el caso mexicano, los gobiernos locales no tienen tanta independencia y tampoco cuentan con recursos necesarios para realizar sus tareas.

3.4 Estado de derecho

La tercera dimensión analizada evalúa el cumplimiento de la ley. Sus dos áreas son la legalidad, que se refiere al control de constitucionalidad, aplicación de la ley de manera igual e uniforme en todo el territorio y a la corrupción, y el poder judicial, que analiza el desempeño del aparato de justicia. Es el ámbito peor evaluado en los casos de España y Polonia, y el segundo más bajo en el caso de México. La variable peor evaluada es la legalidad.

Tabla 3.5 Estado de derecho

	ESPAÑA	MÉXICO	POLONIA
Legalidad	0.61	0.42	0.57
Aplicación de justicia	0.65	0.55	0.60
	0.63	0.48	0.59

Los expertos evalúan el consenso acerca de las fronteras y el diseño institucional en los tres países como satisfactorio. Asimismo, en relación a España y Polonia, consideran

que la ley está en vigor en todo el territorio. Los especialistas que analizaron el caso mexicano expresan cierta preocupación por la aplicación de la legalidad y, aunque un poco menos, por la extensión y efectividad del control del gobierno sobre el territorio. La última inquietud está vinculada con los altos índices de victimización de la población mexicana (18.7% de la población; datos relacionados con los crímenes comunes, excluyendo las víctimas del combate contra narcotráfico). La incidencia de los actos criminales está alta también en Polonia (15%), mientras que es significativamente menor en España (9.10%).

Estado de derecho

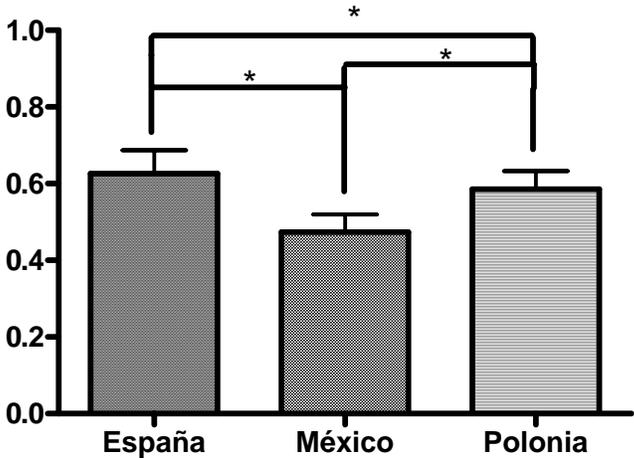


Gráfico 3.4 Estudio comparativo de la dimensión Estado de derecho. El estudio mostró que los tres casos son estadísticamente no diferentes. El análisis estadístico ANOVA fue realizado con el programa Prisma 4.0 con 99% de confiabilidad. *Los resultados son estadísticamente no diferentes, $p > 0.05$.

De acuerdo a las percepciones sobre la corrupción recolectadas por la *Transparency International* arrojan datos aceptables para España. Los niveles probables de corrupción en México y Polonia son muy altos. Únicamente en el caso español los expertos consideran los mecanismos que impiden la corrupción están diseñados de

manera satisfactoria. En cuanto a control de la influencia de las empresas y de los negocios sobre política pública, España recibe una evaluación media, mientras que Polonia y México – bajas.

En cuanto al funcionamiento del aparato de justicia, uno de los factores más importantes es la independencia de los tribunales y del poder judicial del ejecutivo. Ese aspecto fue evaluado muy positivamente por los expertos polacos (0.8), como satisfactorio por los españoles (0.67) y como regular por los mexicanos (0.57). Sin embargo, esa independencia se refleja positivamente en la actuación de los jueces españoles. En cuanto apego a la legalidad y a las reglas del tratamiento equitativo e imparcial, los jueces polacos y mexicanos reciben malas evaluaciones.

De acuerdo a la evaluación de los expertos, el acceso a la justicia en los tres países presenta serios problemas en cuanto a la igualdad, seguridad y prontitud. La duración promedio de los juicios es demasiado larga: en México rebasa un año, en España año y medio y, en el caso extremo de Polonia, es más de dos años y medio. Un número significativo de personas espera su sentencia en prisión, especialmente en los casos español y mexicano. Entre las razones de la lentitud de la expedición de la justicia en los tres países son el pequeño número de jueces, trámites engorrosos y, a menudo, falta de recursos.

3.5 Democracia sustancial

Como hemos dicho en el primer capítulo, en la democracia importa no sólo el quién y el cómo de las decisiones, sino también el qué. La democracia sin contenidos, que no busca protección de los derechos y libertades, la igualdad y la realización de los intereses de los ciudadanos, pierde una parte importante de su significado. Sorprendentemente, la democracia sustancial es la mejor evaluada, después de la formal, con excepción de México.

La protección de los derechos y libertades es una de las finalidades de la democracia. En los tres países la defensa de las libertades básicas, de expresión, asociación, asamblea y movimiento está satisfecha en un grado alto. También las libertades de practicar la religión, lenguaje o cultura propios están debidamente protegidas. En cuanto a la libertad de discriminación (por religión, etnia, género, orientación política o sexual) y la protección de la propiedad privada, España y Polonia obtienen calificaciones altas, mientras que México logra una evaluación mediana.

Tabla 3.6 Democracia sustancial

	ESPAÑA	MÉXICO	POLONIA
Democracia sustancial			
Derechos y libertades	0.81	0.56	0.79
Igualdad	0.81	0.57	0.77
<i>Capacidad de respuesta</i>	0.61	0.38	0.59
	0.74	0.50	0.71

La libertad de la violencia física y opresión psicológica y miedo a ellas es muy importante para la calidad de vida de las personas y para resguardo de los demás derechos y libertades. Según los expertos, los ciudadanos españoles pueden sentirse realmente seguros en cuanto a su bienestar físico y psicológico. Los expertos juzgan positivamente la seguridad en Polonia, pero en México la población está muy expuesta a los riesgos de ser víctima de algún crimen, lo que está relacionado, entre otras cosas, con la creciente ola de violencia por la guerra contra el narcotráfico.

Otro aspecto muy importante de la integridad física y psicológica de las personas es la libertad de arresto y detención arbitrarios y de la tortura. Aquí también España y Polonia obtienen evaluaciones muy altas, mientras que México enfrenta problemas muy graves. Las causas de éstos son relacionadas tanto con la violencia de narcotráfico (por parte de los criminales, pero también policía y ejército), como las deficiencias del sistema

legal, penitenciario y de los cuerpos policíacos, quienes suelen abusar de la fuerza para conseguir confesiones.

En cuanto a la igualdad, el acceso a los cargos públicos y la influencia en la política no son iguales para todos los grupos sociales. Los expertos consideran que en los tres países, aunque especialmente en México, hay importantes grupos desfavorecidos en el sentido de participación e influencia política.

Esta situación es efecto de las desigualdades sociales y económicas, muy grandes en México, pero importantes también en España y Polonia post-transición. Las minorías en los tres países, los pobres en México y las mujeres en México y Polonia están en una importante desventaja al respecto a las demás partes de la sociedad.

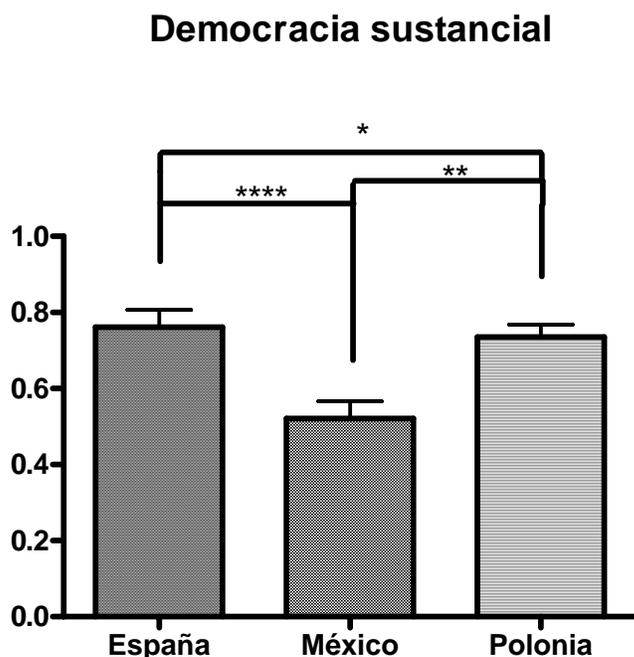


Gráfico 3.5 Estudio comparativo de la dimensión Democracia sustancial. El estudio mostró que los casos de España y Polonia no son estadísticamente diferentes, mientras las pares España-México y Polonia-México sí lo son. Análisis estadístico ANOVA realizado con el programa Prisma 4.0 con 99% de confiabilidad. *Estadísticamente no diferentes $p > 0.05$; **Estadísticamente diferente $P < 0.01$; ****Estadísticamente diferente $P < 0.001$

Las desigualdades de estatus y su reflejo en la vida política de los países se ven afectados aún más por la escasez de *capacidad de respuesta*. Aunque en España y Polonia existen mecanismos de consulta ciudadana (referéndum, iniciativa legislativa popular), su uso satisface únicamente a los expertos españoles. En Polonia los métodos de consulta se usan poco, mientras que en México existen sólo a nivel local. Los gobiernos tampoco se preocupan demasiado por dotar a la ciudadanía de mecanismos que le permitieran ejercer un control y una evaluación sobre los resultados de las políticas públicas.

La evaluación de las tres democracias trae resultados poco satisfactorios. La evaluación más alta es la de la democracia española. Su resultado de 0.70 en una escala de 0 a 1 no puede ser considerado un fracaso, pero sí una advertencia importante acerca de las fallas del sistema. La evaluación global de Polonia, de 0.66, nos indica que 20 años después de la transición la democracia polaca pudo haberse consolidado, pero no logró desarrollarse de una manera que satisficiera a sus ciudadanos. México recibe la peor evaluación de los tres, de 0.51, lo que es natural para una democracia tan joven y con tan grandes desafíos sociales y de seguridad.

De la evaluación realizada se puede desprender una conclusión tentativa de que hay una importante diferencia entre la apreciación del diseño institucional y funcionamiento de las reglas del juego democrático, por un lado, y el comportamiento de los actores políticos y sociales por el otro. La democracia formal en lo respectivo al ámbito de las reglas recibe valoraciones positivas en los tres casos, lo que indica que el diseño institucional es, en general, adecuado. La apreciación de comportamiento de los partidos políticos, del gobierno, de los ciudadanos y de los medios de comunicación está fuertemente criticada. Tanto partidos como medios de comunicación no reflejan la pluralidad de las sociedades y no logran liberarse de la influencia de los poderes fácticos, principalmente los económicos y grupos de presión (lo último es también uno de los pecados de los gobiernos). Los partidos políticos y los parlamentos están poco representativos y tanto ellos, como los gobiernos no están atentos a las demandas

ciudadanas y no actúan a favor del interés general, sino en función de los intereses partidistas o particulares. El desencanto de la ciudadanía con la democracia y política y su baja participación pueden ser consecuencias de todos estos factores.

Capítulo 4. Una evaluación de la calidad de las democracias.

En el primer capítulo hemos subrayado la necesidad y los beneficios de completar los datos empíricos con una evaluación cualitativa. Este apartado pretende favorecer la calidad del análisis de la calidad de las democracias en los tres países ampliando el estudio cuantitativo.

El análisis está dividido en dos partes, recogiendo en la primera las dos dimensiones fundamentales (democracias formal y civil y política) en la primera, y las dimensiones sustanciales (estado de derecho y democracia sustancial) en la segunda.

4.1 Los fundamentos de la democracia.

De acuerdo con la mayoría de los teóricos de la democracia y con el análisis de los conceptos que hemos realizado en el Capítulo 1, la parte más básica y fundamental para su funcionamiento es la parte procedimental. La existencia de las elecciones libres, justas y competidas, y de todas las instituciones y derechos que son necesarios para su funcionamiento, son el umbral mínimo de la democracia como la entendemos el día de hoy.

La base de la democracia es la selección de los gobernantes por la ciudadanía, realizada mediante el voto. Para que este mecanismo pueda funcionar, se requiere de

sufragio universal, elecciones justas y un sistema competitivo de partidos políticos. Sin estos elementos es imposible trasladar la voluntad popular, expresada mediante el voto, y hacer funcional a la democracia representativa. No se puede sobrevalorar la importancia de estos factores en la vida de una democracia representativa.

El segundo “escalón” en nuestro análisis es la democracia civil y política. Ésta se refiere a la existencia de todos los mecanismos y reglas que dan a la ciudadanía posibilidades y herramientas indispensables para que pueda expresar sus necesidades, influir en la política y ejercer el control sobre los gobernantes.

La otra parte de la democracia civil y política tiene que ver con el diseño y funcionamiento de las relaciones entre distintas ramas de gobierno. En las modernas democracias constitucionales, además de los límites que a los gobernantes les imponen las leyes y el control ciudadano, es importante el sistema de *checks and balances* entre las diferentes partes del gobierno. Gracias al sistema de pesos y contrapesos una de las ramas puede limitar a la otra, cuando considere su actuación contraria a la constitución o violatoria a los derechos y leyes.

La dimensión de la democracia civil y política tiene también que ver con las cuestiones prácticas de gobernabilidad, como la existencia de servicio civil y descentralización. La realización de las políticas públicas y la satisfacción de las necesidades ciudadanas requieren, por un lado, de gente preparada y capacitada para entender las complejidades del mundo de hoy y, por el otro, se beneficia con la cercanía de la ciudadanía y de la menor distancia entre los problemas y los que tienen que resolverlos.

En el presente estudio, de acuerdo con nuestra definición de la democracia y bajo influencia de Luigi Ferrajoli, vamos a entender como umbral mínimo y a analizar dos dimensiones descritas arriba: la de la democracia formal y la de la democracia civil y política. La primera refleja la existencia y el funcionamiento de los elementos necesarios para que se produzcan elecciones libres, competidas, equitativas y justas. La segunda

corresponde al ámbito del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y a la presencia de un sistema de control mutuo entre los distintos poderes del estado.

El aspecto más básico de la democracia procedimental, la inclusión de todos los ciudadanos en los procesos políticos está cumplida, al menos formalmente, en los tres países. Los tres otorgan los derechos de voto a todos los ciudadanos, sin imponer censos o cualquier otro tipo de restricciones. Desde la perspectiva de la democracia sustancial habría que preguntar sobre las posibilidades reales de ejercer este derecho (lo que se hará en el Capítulo 4), pero para satisfacer los requisitos de la democracia procedimental basta con la existencia del derecho formal.

En España y Polonia todos los ciudadanos que han cumplido los 18 años son automáticamente inscritos en el padrón electoral elaborado por el órgano correspondiente. Los ciudadanos que viven en el extranjero tienen derecho a ejercer el voto en las embajadas y consulados de su país, mientras que los residentes extranjeros tienen derecho de votar en las elecciones locales (en base recíproca). Esto significa la apertura total del padrón, ya que es el estado que toma la responsabilidad de garantizar el derecho de voto a todos los ciudadanos. En México la inscripción al padrón electoral es voluntaria: cada ciudadano que quiere votar y ha cumplido los 18 años necesita solicitar su inscripción y la expedición de la credencial para votar ante el IFE. Sin embargo, el trámite es sencillo y definitivamente no impone dificultades excesivas al ciudadano. En el 2006 los mexicanos residentes en el extranjero pudieron por primera vez participar en las elecciones presidenciales. Hasta ahora no tienen derecho de votar en las elecciones de diputados y senadores federales, aunque algunos estados les otorgaron derecho de votar en las elecciones estatales.

En España, México y Polonia, a partir de sus respectivas transiciones, se llevan a cabo de manera regular las elecciones libres, limpias y competitivas. A partir de las transiciones, en México se celebraron 5 elecciones libres (a nivel federal, a partir de 1997, más dos presidenciales), en Polonia 6 (a partir de 1991, más 4 presidenciales) y en España

– 9 (a partir de 1977). En estos años los tres países fueron construyendo los fundamentos de sus sistemas democráticos – las elecciones libres, competitivas e imparciales, basadas en un sufragio universal, y llevadas a cabo en una manera pacífica, permitiendo a la ciudadanía tomar sus decisiones sin miedo y en un ambiente de transparencia de información.

Los tres países eligieron arreglos institucionales diferentes con el fin de asegurar la independencia de los órganos encargados de organizar las elecciones. En España y Polonia la organización electoral está en manos de órganos colegiados compuestos principalmente por los jueces, mientras que las tareas administrativas están realizadas por la burocracia estatal. La Junta Electoral en España tiene 13 miembros, de los cuales 8 son magistrados del Tribunal Supremo designados por sorteo y los otros 5 miembros designados por el Parlamento son Catedráticos de la Universidad en las ramas de Derecho, de Ciencias Políticas o de Sociología. El Comité Electoral Nacional polaco está compuesto por 9 magistrados, tres de cada uno de los tribunales supremos: de la Corte Suprema, del Tribunal Constitucional y de la Corte Administrativa, delegados por los presidentes respectivos.

Las reformas electorales fueron pilar de la transición mexicana y resultaron en creación del Instituto Federal Electoral (IFE), un órgano autónomo encargado de organizar las elecciones. El IFE está basado en corresponsabilidad: de los ciudadanos, partidos políticos, funcionarios del Instituto y el poder judicial. Los ciudadanos tienen papel doble: de consejeros que dirigen al IFE, y son ellos quienes toman papel de funcionarios electorales en las casillas. Los funcionarios del Instituto fueron los primeros en convertirse en un servicio profesional de carrera, y con un gran éxito. Los partidos políticos, mediante sus representantes con derecho de opinar (pero no de votar) en las sesiones del Consejo pueden expresar sus intereses. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación vigila la validez de las elecciones y funge como árbitro en caso de las irregularidades.

El IFE, con su buen funcionamiento ganó mucha confianza de los ciudadanos, que no fue minada sino hasta las elecciones presidenciales de 2006. La crisis electoral que las

siguió, las acusaciones de la oposición de que se ha cometido un fraude, y su rechazo a la vía institucional, resultaron en una pérdida de confianza hacia las instituciones electorales. Un año después el Congreso decidió adoptar una reforma para recuperar la confianza perdida. Las reformas abarcaron *“asuntos considerados defectos de la ley electoral, especialmente en sus aspectos relacionados con la publicidad en la radio y televisión, financiamiento de los partidos, duración de campañas y el poder de las autoridades electorales para monitorear y auditar los gastos electorales (...). A los ciudadanos los partidos enviaron un mensaje que los problemas con las elecciones pasadas no fueron estructurales, sino que han sido culpa de algunos de los ciudadanos consejeros. A los futuros miembros de las autoridades electorales, el mensaje es que la autonomía institucional todavía depende de la buena voluntad de los partidos, y que esas instituciones estarán mejor si no los disgustaran”* (Prud’homme 2009?).

La crisis de la confianza en el IFE fue superada por éste muy rápido, ya que ya meses después de las controvertidas elecciones el Instituto volvió a ser una de las instituciones más respetadas por la ciudadanía. Sin embargo, en el momento de concluir este trabajo la institución parece enfrentarse a otra crisis, causada por la incapacidad de los diputados de elegir tres nuevos consejeros del Instituto.

La independencia y la confianza que los ciudadanos y los actores políticos tienen en los órganos electorales es uno de los factores principales que determinan si los resultados electorales llegan a ser aceptados o no. En la historia reciente de España y Polonia no se han presentado graves crisis o dudas acerca de la legalidad de los procesos electorales. En México, todos los resultados electorales después de la transición fueron aceptados por la ciudadanía y por las fuerzas políticas, menos la victoria de Felipe Calderón del PAN en las últimas elecciones presidenciales. El PRD y su candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador rechazaron tajantemente los resultados de los comicios, alegando un fraude. Sin embargo, hay que notar que los mismos nunca pusieron en duda los resultados de las elecciones parlamentarias llevadas a cabo simultáneamente.

Los sistemas electorales de los tres países favorecen a los partidos grandes y restringen en mayor o menor medida la entrada de nuevos actores a la escena política. En los tres países estudiados el número de partidos relevantes es bajo: en México hay tres y en España dos partidos grandes rodeados por un mayor o menor número de agrupaciones políticas. Los sistemas español y mexicano son altamente institucionalizados y estables. El sistema electoral español favorece los partidos grandes que obtienen siempre ventajas sustanciosas en las proporciones de votos y escaños obtenidos, por lo que perjudica a los partidos minoritarios, pero al mismo tiempo permitió a los partidos nacionalistas y regionalistas conseguir una representación equilibrada (Montero 2008, 611-612). En el parlamento español están los dos partidos grandes, PSOE y PP, la UI y 7 partidos regionales. En México en actualidad hay 7 partidos en el Senado y 8 en la Cámara de Diputados, sin embargo solamente tres de ellos resguardan más de 85% de todos los escaños en las dos cámaras. Los tres grandes son el ex partido hegemónico, el PRI, el partido de oposición leal, el PAN, y el partido de los disidentes del PRI – el PRD.

La escena política en Polonia ha pasado por numerosos cambios en los últimos veinte años, para generar un extraño sistema bipolar, en donde los dos partidos grandes representan la derecha y centro-derecha y no dejan al electorado una elección real. Como consecuencia, las opciones reales de que disponen los votantes a la hora de elegir sus representantes son bastantes limitados por el número de partidos por un lado, y por sus tendencias de convertirse en *catch-all parties* y de reflejar las actitudes del votante mediano.

Los tres sistemas de partidos son poco fragmentados, pero se caracterizan por altos niveles de concentración, que aumentan significativamente al traducir los votos a escaños. La competitividad en los años que siguieron después de las transiciones ha sido de niveles parecidos en España y México, y notablemente más baja en Polonia.

El sistema polaco es el menos institucionalizado de los tres. Los partidos políticos polacos llevan 20 años “*formando, fusionando, cambiando sus nombres, sus políticos y su filiación política*” (Markowski 2008, 41 en adelante). El nivel de cambios en los partidos y de los gobiernos es extraordinariamente alto. La característica de la escena política polaca

desde las elecciones de 2005 es la ausencia de un partido fuerte de izquierda. La lucha política oscila entre dos partidos grandes, pero ambos son de derecha y lo que los diferencia es el apego a los valores democráticos y respecto al estado de derecho. La izquierda está débil, dividida en un gran número de partidos chicos e insignificantes, y no es capaz de ofrecer una tercera alternativa a la lucha entre PO y PiS.

De los tres países México es el que en mayor grado restringe la entrada de nuevos actores a la escena política nacional. Para obtener el registro nacional hay que contar con el apoyo de por lo menos tres mil afiliados en diez estados de la Federación (o 300 afiliados en por lo menos una tercia de los distritos uninominales), lo que significa tener una fuerte presencia en el territorio nacional y favorece la organización de los partidos desde el centro hacia la periferia (Prud'homme 2007, 138-141).

En España y Polonia los registros de los partidos se llevan a cabo ante el Ministerio de Interiores y ante el Juzgado del Distrito en Varsovia, respectivamente. El único requisito en España es presentar el acta notariada de constitución de un partido y su estatuto, mientras en Polonia se requiere presentar el estatuto más la lista de mil ciudadanos con sus firmas, que apoyan formación de este partido (Ley Orgánica 6/2002 de los Partidos Políticos, *Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych*).

En los tres países podemos observar el financiamiento de tipo mixto con fuerte predominación de los recursos públicos. En España y Polonia los fondos estatales están distribuidos entre los partidos con base en el número de votos que obtuvieron en las elecciones anteriores, contando solamente los partidos que superaron el 3% de los votos. El sistema de financiamiento en México es predominantemente público, y refuerza el estatus quo de la escena política, destinando solamente 4.1% de los recursos a los ocho partidos que no obtuvieron representación en el congreso en el periodo 2000-2009, cuando los tres partidos grandes y cinco pequeños se quedan con virtualmente todo el presupuesto (Cámara de Diputados 2009, 11-15).

Los sistemas electorales y de partidos influyen en gran medida la calidad de la representación, determinando qué tan fielmente los legisladores reflejan a los representantes tomando en cuenta dos aspectos: composición social y distorsión del voto.

Los grandes grupos sociales que suelen estar en dificultades en cuanto lograr una amplia representación son las mujeres y las minorías étnicas. De los tres objetos de este estudio el país con mejores avances en este campo es España, aunque las mujeres conforman solamente 30% de su parlamento, que es apenas el límite que permite a las mujeres (o a cualquier otro grupo social) tener una influencia real sobre las decisiones políticas (Fuszara 2006). Polonia y México oscilan alrededor de 20%, muy debajo de este mínimo, y no parece que el cambio pueda darse pronto.

Igualmente, en los tres casos podemos observar una subrepresentación de las minorías, definitivamente más fuerte en el caso de México. En el congreso de este país hay solamente 13 diputados indígenas, equivalentes a 2.6% del total de la Cámara, mientras en toda la sociedad hay alrededor de 11% de los indígenas (CND). Este nivel de representación está dramáticamente por debajo del umbral mencionado arriba y no permiten de ninguna manera ejercer la voz e influir en las políticas a favor de esta minoría. En los casos de España y Polonia los sesgos en la representación de las minorías étnicas no son tan graves: Polonia es un país mucho más homogéneo desde la segunda guerra mundial y en España el funcionamiento de comunidades autónomas aminora en gran medida los problemas de representación de los intereses de las etnias y regiones.

Reflejar los votos de los ciudadanos en el legislativo con mayor fidelidad no solamente cumple en mayor grado las expectativas teóricas, pero también aumenta la probabilidad de que los gobernadores sean más responsables y busquen políticas que sirvan mejor a la ciudadanía. Todos los sistemas electorales distorsionan en algún grado los resultados electorales y forzosamente genera cierto grado de desproporcionalidad. Sin embargo, una distorsión mayor afecta de manera importante la representatividad, aunque puede, al mismo tiempo, favorecer la gobernabilidad y la *rendición de cuentas*. En cuestión de reflejar las preferencias de los votantes, los tres sistemas electorales

distorsionan notablemente los resultados electorales (Gallagher Index, GI, de España 7.48, Polonia 8.79 y México 6.99 respectivamente; el índice de Rae, de 1.27, 1.86 y 3.98). En los casos de España y Polonia la causa está en el uso de la fórmula d'Hondt, los tamaños de circunscripciones y de las cláusulas de barrera (especialmente altas en Polonia). El sistema electoral mexicano es de tipo mixto-mayoritario y, a pesar de que existen los escaños de representación proporcional, el sistema tiende a premiar los partidos más votados (Monsiváis 2009).

La falta de procedimientos democráticos en el interior de los partidos es otro gran sesgo de los sistemas de partidos en los tres casos. A pesar de las diferencias en sus reglas de funcionamiento, los partidos principales de los tres países están altamente centralizados y generalmente tienen vínculos débiles con el electorado. La membresía es muy baja en España y Polonia, mientras que en México el PRI y el PRD lograron tener un número significativo de afiliados. La democracia interna de los partidos no está floreciendo en ninguno de los tres casos – sus partidos están altamente centralizados, lo que se explica por los métodos de financiamiento y reglas de campaña –, los dirigentes nacionales son quienes mantienen el control sobre los recursos económicos y sobre la selección de los candidatos, y de este modo controlan sus partidos (Prud'homme 2007, Oñate 2008, Markowski 2008).

Así como las elecciones son el fundamento de la democracia formal, la participación es la base de la democracia civil y política. En este trabajo vamos a analizar la participación en el sentido amplio, tomando en cuenta la participación más allá de las elecciones, así como otros mecanismos que permiten a la ciudadanía ejercer la influencia y el control sobre la política. También se tomarán en cuenta los engranajes institucionales que regulan los *checks and balances* de los tres sistemas políticos.

Una representación real y de calidad se beneficia de una sociedad fuerte y participativa, no solamente en las aéreas estrictamente políticas. Lamentablemente, en los tres países la participación, tanto en las elecciones, como en distintos tipos de

asociaciones y organizaciones, es baja. Entre las razones de esta situación pueden ser las fuertes convicciones de que los políticos son corruptos, subordinados a los grandes intereses económicos y partidarios, y de que el voto (y la acción) de cada individuo no tienen una influencia real sobre los resultados políticos. El hecho de que los tres países pasaron por largos periodos de sistemas autocráticos y paternalistas al menos parcialmente explica el rechazo de la participación política y falta de la tradición de asociarse. Posiblemente en el caso mexicano las profundas divisiones sociales aumentan la desconfianza en la sociedad y desalientan a muchos a involucrarse en algún tipo de acción colectiva. Dentro de los positivos hay que notar que las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil gozan de la libertad e independencia en los tres países.

Otro sesgo importante para el funcionamiento de la sociedad civil en los tres países es la escasez de las herramientas que permitan a la ciudadanía ejercer la rendición de cuentas vertical. En México no existe la herramienta más básica de la rendición de cuentas vertical – la reelección directa de los legisladores, lo que no le permite al ciudadano ejercer el voto de premio o castigo directamente sobre su representante. Mientras tanto España no tiene una ley de acceso a la información pública (peor aún, el año pasado la Audiencia Nacional en el falló sobre acceso a la información estipuló que los artículos constitucionales referentes al derecho de información no incluyen “un deber general de la Administración de informar sobre cualquier materia” (Access Info contra Ministerio de Justicia, www.acces-info.org), la legislación mexicana en la materia y el funcionamiento de su órgano de transparencia puede ser considerados ejemplares.

Uno de los aspectos claves para influir las decisiones políticas para los ciudadanos es obtener el acceso a los mecanismos del poder. Además del voto, los mecanismos que deben estar al alcance de la sociedad son la consulta ciudadana, el referéndum y la iniciativa legislativa popular. En España y Polonia funcionan las tres herramientas; el referéndum es usado principalmente para aprobar la constitución o cambios en ella, y para aprobar los tratados internacionales. El procedimiento para introducir una iniciativa legislativa en estos dos países es bastante sencillo y, aunque los parlamentos no tienen obligación de trabajar sobre la propuesta en un plazo definido establecido por la ley, esta

medida está funcionando razonablemente bien. Desafortunadamente, en México no existen referéndum ni la iniciativa legislativa popular (a nivel federal), lo que claramente limita las capacidades reales de la ciudadanía de influir las políticas.

Sin embargo, a pesar de los sesgos en el diseño de los mecanismos de participación ciudadana las organizaciones y los movimientos sociales han desempeñado un papel importante en el fortalecimiento de la democracia en los tres países. A partir de las transiciones surgen un gran número de las OSC que trabajan a favor de los derechos humanos y promoción de la democracia.

Hoy en día en los tres países predominan los movimientos que llenan los vacíos dejados por el gobierno al retirarse de ciertos ámbitos. En México las OSC realizan acciones a favor de los pobres, indígenas, mujeres o mexicanos en el extranjero lograron insertar esos temas en la discusión pública y hoy en día se convirtieron en un importante interlocutor del gobierno y en un canal de articulación de los problemas y demandas sociales (Acosta 2010). En Polonia dentro de las organizaciones y movimientos exitosos se sitúan principalmente los dedicados a la promoción de la democracia y derechos humanos, ecología, feministas y de minorías. Todos ellos logran hacer sus demandas visibles, establecen diálogos con la sociedad y con el gobierno y alcanzan al menos algunos de sus objetivos (Markowski 2008, 79-80). En España, además de rellenar con sus acciones los “huecos” que quedaron después del desmantelamiento del estado de bienestar, las organizaciones contestan al gobierno en general, y a sus políticas específicas (Alberich Nistal 2007, 85 en adelante).

La ciudadanía fuerte e participativa necesita buenas fuentes de información. Los medios de comunicación, principalmente las televisoras, son su fuente principal. La calidad de estos medios, su pluralidad e independencia son uno de los aspectos claves para un buen funcionamiento de la democracia. En dos de los casos, España y México, el nivel de concentración de la propiedad de los canales de televisión está muy alto. En México la televisión está concentrada en manos de dos empresas, Televisa y TV Azteca, las cuales realizan sus propias políticas de información dirigidas por sus intereses

económicos. Aunque los encuestados consideran que los medios siguen controlados por el gobierno, parece que en realidad ésta relación está invertida: más bien son los medios que logran influir fuertemente en las políticas del gobierno y leyes adoptadas. Dependiendo de la cobertura que dan a sus mensajes los medios, los partidos políticos no se atreven a actuar en contra de poder fáctico del duopolio y promover la competición en este ámbito. Los efectos del duopolio de la televisión abierta están agudizados por los bajos niveles de acceso a la televisión restringida en México (Sánchez Ruiz 2005).

En España, como en la mayoría de los países europeos, la televisión pública tiene una posición muy fuerte en el mercado mediático. A pesar de alto nivel de concentración (los canales públicos más dos grandes empresas controlan la mayor parte del mercado), los medios españoles al parecer logran mantener un equilibrio y pluralismo de la información. Los dos principales propietarios de los canales de televisión y de los principales diarios pertenecen a dos grandes grupos mediáticos, fuertemente dominantes en el mercado y vinculados con los partidos políticos. Así, el Grupo PRISA es dueño de editoriales, prensa, radios y televisión (El País, Canal Cuatro) y tiene vínculos con el PSOE; mientras su rival, Planeta (La Razón, Antena 3, Seix Barral y Planeta) apoya al PP. Como contrapeso a la concentración de los medios a nivel nacional, en España existe un gran número de prensa, radio y televisión locales, especialmente fuerte en Galicia, Cataluña y País Vasco.

En Polonia los medios públicos (3 canales de televisión, más varias estaciones de radio) tienen una influencia muy fuerte en la población, para la cual las noticias emitidas en los canales públicos suelen ser principal fuente de información. Desafortunadamente, en los últimos veinte años los medios públicos en Polonia no logran conseguir su independencia del gobierno en turno, y con cada cambio de este se convierten en su medio de propaganda. Las televisoras privadas compiten fuertemente con los canales públicos, aunque gran parte de su programación está disponible solamente vía televisión de paga (alrededor del 75% de los hogares dispone de alguna modalidad de televisión de paga).

La prensa escrita en los tres países pasa por la misma crisis que toca la prensa alrededor del mundo a causa del rápido desarrollo de los medios electrónicos, principalmente de internet. Sin embargo, siguen siendo muy influyentes en la formación de la opinión pública. En el mercado español destacan El País y El Mundo. Sin embargo, el diario más leído a nivel nacional en España es... Marca, un diario deportivo (EGM 2009). En México la prensa escrita tiene una postura independiente al gobierno y ofrece un espectro completo de posturas, desde la derecha (Reforma) y centro-derecha (El Universal), por la izquierda (La Jornada). En Polonia entre los diarios dominan Gazeta Wyborcza, Rzeczpospolita y Polska; Polityka, Newsweek y Wprost comparten el mercado de las revistas semanales.

Los gobiernos de México y Polonia no lograron crear un fuerte y efectivo servicio civil de carrera (con pequeñas excepciones), lo que limita claramente la posibilidad del gobierno para realizar sus políticas con eficacia y eficiencia, y así mismo realizar las demandas ciudadanas, es la ausencia de un, como tiene lugar en Polonia y México. Los constantes cambios de personal en los ministerios alteran la continuidad, cancelan la “memoria institucional” y frecuentemente significan la pérdida de personal calificado. La introducción de los miembros del partido en la administración, usualmente escogidos en función de los servicios hechos al partido o su líder, en vez de competencias, lleva a las instituciones públicas a realizar los intereses partidarios y no los de la sociedad en general.

Bajo los regímenes autoritarios los tres países eran fuertemente centralizados. Las transiciones significaron, entre otras cosas, la devolución de competencias a los gobiernos locales, especialmente en México y España. Y es la última la que mejor realizó esta tarea. Sus 17 comunidades autónomas están dotadas de autonomía legislativa y competencias ejecutivas, así como de la facultad de administrarse mediante sus propios representantes. Desde la introducción de las comunidades autónomas por la constitución de 1978, el gobierno central ha ido devolviendo poderes a los gobiernos locales. Hoy en día de la fuerte posición de las comunidades autónomas hablan los hechos: sus gobiernos dirigen aspectos clave de la vida de los españoles y ejercen más de una tercera parte del gasto

público. Las comunidades son responsables por educación (escuelas y universidades), salud, servicios sociales, cultura, desarrollo urbano y rural y, en algunos casos, policía.

México es una federación compuesta por 31 estados autónomos (más el Distrito Federal). Todos los estados tienen sus propios órganos del poder ejecutivo (gobernadores), legislativo (congresos unicamerales) y judicial (tribunales). Cada estado tiene su propio código civil y penal, y un cuerpo judicial. Con la acotación del poder presidencial los gobernadores ganaron poder e importancia en la política nacional, pero para un buen funcionamiento de los gobiernos locales se necesita cambio en la filosofía distributiva del estado. En México, la mayor parte de los impuestos está atraída por el gobierno federal, cual decide la redistribución de los impuestos entre las entidades. Los estados reciben de manera directa únicamente 4.48% de todos los impuestos recolectados en el país y realizan solamente 13.46% del gasto público.

Polonia es un país unitario, pero descentralizado. Las unidades de gobierno local de los tres niveles tienen amplios poderes de decisión sobre los asuntos de educación, seguridad, salubridad y demás. Sin embargo, el otorgamiento de cada vez más amplias facultades a los órganos de gobierno local no fue a la par con la asignación de los recursos suficientes para realizarlas, por lo que el autogobierno local en Polonia no es realmente fuerte.

El sistema mexicano se caracteriza por una baja rendición de cuentas horizontal. Sin embargo, esto está causado no tanto por fallas en el funcionamiento del sistema, sino, más bien, por su propia naturaleza: los sistemas presidenciales, donde los poderes están estrictamente separados, ofrecen menos posibilidades al legislativo de escrutar el ejecutivo. En los sistemas parlamentarios, como España y Polonia, el origen del ejecutivo está en el parlamento, el cual tiene muchas más herramientas para ejercer su función controladora y escrutadora. La tradición mexicana de percibir al presidente como líder del partido reduce significativamente la eficacia de los partidos políticos en escrutar las acciones del mismo: la crítica al presidente suele provenir de los partidos de oposición. También en Polonia y México los partidos del gobierno no suelen preocuparse demasiado

por ejercer la rendición de cuentas. Esta situación en los tres casos tiene los mismos orígenes: uno, que cuando no existe una clara diferencia entre gobernantes y líderes del partido, las responsabilidades y posibilidades de control se pierden; dos, que *“a nivel parlamentario, la disciplina de partido es considerada más importante que la rendición de cuentas hacia los propios electores y, por lo tanto, la mayoría oficialista busca, en realidad, sostener al gobierno antes que controlarlo”* (Morlino 2008, 27).

4.2 La esencia de la democracia.

Últimas corrientes en el análisis de la democracia subrayan la importancia de estado de derecho para su funcionamiento. Norberto Bobbio sostiene incluso que la democracia es *“el gobierno de las leyes por excelencia”* (Bobbio 2008, 189). Para él mismo y para Kelsen, la democracia (como la paz) es el fruto del derecho.

La democracia es el gobierno de las leyes en los dos sentidos que esta expresión tiene. Es el gobierno *sub lege*, es decir, donde los gobernantes están limitados por el derecho entendido como la máxima expresión de la voluntad del soberano y, al mismo tiempo, como una norma general y abstracta, contraria a los mandatos dados. Es también el gobierno *per leges*, mediante leyes y no mediante mandatos individuales y concretos. Las ventajas del gobierno de las leyes son la protección que otorga a la ciudadanía en contra del abuso de poder y otorga igualdad a los ciudadanos en frente a la norma general, abstracta y universal (Bobbio 2008, 173-174).

El gobierno de las leyes es el lado formal del estado de derecho: requiere únicamente de legitimación formal, resultante de la norma legal. Sin embargo, algunos académicos, como Ferrajoli o Sartori, consideran que se requiere también una legitimación sustancial, dependiente de los contenidos de las leyes y de limitaciones a éstas (Ferrajoli 2008, Sartori 1984).

Las limitaciones al derecho son el contenido de las leyes y los derechos fundamentales. En un estado democrático de derecho el legislador está limitado por los principios constitucionales, que sujetan el contenido de las leyes y condicionan su validez a la protección de los derechos fundamentales.

Estas limitaciones son necesarias para una democracia. Por un lado, son necesarios para que una democracia consiga legitimación ante el pueblo. Por el otro, aseguran su perduración: *“en ausencia de límites de carácter sustancial, o sea, de límites a los contenidos de las decisiones legislativas una democracia no puede – o, al menos, puede no – sobrevivir: siempre es posible, en principio, que con métodos democráticos se supriman los mismos métodos democráticos”* (Ferrajoli 2008, 79).

Otra función de las limitaciones al poder político descritas arriba es la de proteger los derechos y libertades de las personas, así como la de asegurar la igualdad de todos ante la ley. Cabe subrayar que en una democracia de calidad se espera que la igualdad resguardada por el estado no sea únicamente la igualdad ante la libertad y ante la ley, pero también la igualdad de posibilidades, bajo la cual cada individuo tiene mismas oportunidades de ejercer su derecho de autodeterminación.

Después de conocer el desempeño de los estados a nivel procedimental, nos vamos a enfocar sobre la práctica de los elementos que llenan a la democracia de sentido. En este capítulo vamos a realizar el análisis de las dimensiones de la democracia relacionadas con el estado de derecho, la protección de derechos y libertades de las personas y con las dos características importantes para una democracia de calidad: la igualdad y la *capacidad de respuesta*.

De acuerdo con Raz (2002, 20-25), el estado de derecho tiene numerosas características fundamentales que pueden variar de acuerdo a las circunstancias particulares de todas las sociedades. Sin embargo, se pueden enumerar las más importantes: a) todas las leyes deben ser prospectivas, abiertas y claras; b) las leyes deben

ser relativamente estables; c) la formulación de leyes particulares debe ser guiada por reglas abiertas, estables, claras y generales; d) la independencia del poder judicial debe ser garantizada; e) los principios de justicia natural deben ser observados; f) los tribunales deben tener poder de revisión de todos los actos de gobierno para garantizar la adecuación al estado de derecho; g) los tribunales deben ser fácilmente accesibles; y h) la discrecionalidad de las instituciones que tienen a su cargo prevenir la criminalidad nunca debe violar la ley. A esta lista podemos añadir todavía tres más: a) que el gobierno mantenga el monopolio del uso legítimo de la fuerza y control sobre su territorio; b) que las leyes sean aplicadas de manera uniforme en todo el territorio y entre todos los grupos sociales; y c) que los poderes fácticos estén bajo control estatal.

Los tres países analizados son democracias constitucionales que protegen los derechos y libertades de las personas y que, al menos formalmente, aseguran el estado de derecho. En este apartado analizaremos cuán efectivas son estas medidas.

Uno de los aspectos básicos de un estado de derecho es el consenso que debe reinar en el país sobre el diseño constitucional y las fronteras. A pesar de las frecuentes discusiones acerca de los arreglos institucionales, en los tres países las fuerzas políticas principales parecen estar de acuerdo con su diseño y funcionamiento. No es así en caso de las fronteras. En los tres países hay grupos que, con cierta frecuencia, vuelven a hacer llamados a revisión territorial. En el caso español son Catalunya y País Vasco las dos regiones que buscan más autonomía o incluso independencia del estado. En el caso polaco, la región Silesia está apenas buscando cierta autonomía del estado, como la que tuvo antes de la Segunda Guerra Mundial. Igualmente en México, algunos grupos indígenas buscan mayor reconocimiento de sus derechos y cierta autonomía dentro del estado.

En los tres países funciona un tribunal constitucional encargado de vigilar el cumplimiento de la constitución y la protección de los derechos fundamentales. Los tres Tribunales tienen prerrogativas similares, las únicas diferencias son: la doble función de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso mexicano, la cual se desempeña como la

última instancia jurisdiccional en el país y que los ciudadanos no pueden presentar quejas ante la misma (con algunas excepciones muy específicas relacionadas con el juicio de amparo).

Asegurar la aplicación de la ley en la totalidad del territorio y un control efectivo sobre éste es una tarea del estado que, hoy en día, es prácticamente imposible de cumplir de manera cabal. En todos los países, de manera más o menos frecuente, podemos encontrar los grupos o individuos que están arriba o más allá de la ley (las mafias, cárteles de droga) o fuera de su protección (las partes vulnerables de la sociedad). Polonia no parece tener graves problemas en este ámbito. Aunque el crimen organizado opera en su territorio, no es un país donde desarrollan su actividad principal. En España la aplicación de la ley está vulnerada en menor medida por las mafias, pero llega a ser afectada por los grupos separatistas de la ETA.

México está en una situación mucho más complicada que los otros dos, debido a la fuerte presencia de los cárteles de droga. El problema de narcóticos (su producción y tráfico) datan a los principios del siglo XX, igual que los vínculos entre los narcotraficantes y los políticos. *“El negocio fue supervisado, administrado y controlado por el poder político, formando un campo especial en la economía ilegal, cuyos aspectos más rentables eran sujetos a la buena voluntad de la clase gobernante. Esa primera experiencia histórica de los principios de contrabando de opio a los Estados Unidos marcó una de las características de relación original entre las esferas de política y narcotráfico. Esa fue la subordinación de los últimos a los primeros, limitando a los traficantes a su actividad, y una prohibición tácita de su intervención en la arena política”* (Astorga 2002, 58).

El narcotráfico estuvo bajo control mientras duraba el sistema priista, cuyas atribuciones extralegales permitieron, al mismo tiempo, a proteger y contener a los cárteles. La transición significó desmoronamiento de este sistema y, dado que los temas de narcotráfico y seguridad no fueron prioridad en los primeros años de este proceso, subsecuentes *“cambios de liderazgo, pérdida de posiciones claves y una disminuida capacidad de control político eficiente crearon oportunidades para mayor autonomía del*

aparato coercitivo-mediador y de las organizaciones de narcotraficantes. Uno de los resultados más visibles fue más frecuente uso de violencia dentro de ambas esferas, así como entre ellas” (Astorga 2002, 75). Hoy en día la violencia relacionada con el narcotráfico abarca prácticamente a todo el país y afecta virtualmente todas las esferas de la vida pública y privada de los ciudadanos.

Según Edgardo Buscaglia “uno de los pilares fundamentales de la expansión de los grupos criminales es la protección política (...). Los tres pilares fundamentales que les han permitido a varios países contener la delincuencia organizada están ausentes de México y de cualquier funcionario mexicano (...); no hay absolutamente nada hecho hasta hoy, en relación con esto. Hay un pacto político de impunidad y de corrupción que impide la implementación de estas medidas. No es por ignorancia, no es por falta de dinero, tampoco por falta del personal entrenado, es porque hay un pacto político de impunidad que permite que esta situación perdure” (Hernández 2010, 570-571).

Los problemas de crimen organizado y de aplicación de la ley están estrechamente vinculados con la corrupción, como lo señala Buscaglia. En los tres países la percepción de la corrupción está alta (véase Capítulo 5). La situación en España ha ido empeorando en los últimos años, especialmente a nivel local y de las comunidades autónomas. La corrupción en España está vinculada principalmente al urbanismo y contratación pública y es de tipo político, menos frecuentemente involucra a los funcionarios (IDE 2010, 102). En Polonia existe una percepción generalizada de corrupción en todo el gobierno, pero especialmente entre los partidos políticos y legisladores y en los sistemas de protección de salud y de justicia. Sin embargo, admitiendo que la corrupción en Polonia es un problema importante que afecta la gobernabilidad, hay que notar que su percepción aumentó notablemente durante el gobierno de Jaroslaw Kaczynski (PiS), quien construyó la agenda de su gestión alrededor del tema de corrupción. En México la corrupción es un problema en todos los niveles de gobierno, así como en los tribunales y entre las fuerzas policíacas, lo último, en gran medida, a causa de la actividad de los cárteles de droga. Además de la corrupción a gran escala, que involucra a los políticos y funcionarios de altos niveles, están muy comunes los sobornos pagados por servicios de rutina o en lugar de multas.

En los tres países existe una de las modalidades de corrupción más sofisticadas y dañinas al estado: la “captura de políticas”, que es *“el control por grandes grupos de interés de áreas de políticas dentro de un estado, de forma tal que los gobernantes no pueden – ni muchas veces quieren – formular políticas autónomamente en ese ámbito”* (IDE 2010, 103). Los poderes fácticos pueden ser toda suerte de grupos privados (la Iglesia, los sindicatos, los medios, las corporaciones, incluso las mafias y cárteles de droga) con capacidad de gran presión para influir políticamente. Ejemplos de este fenómeno son: la política urbanística en el caso español, la influencia de las televisoras en México y el poder de los grandes sindicatos en Polonia.

Los poderes fácticos no provienen de elecciones, no representan a la sociedad, no tienen ningún tipo de investidura, pero *“tienen poder de imponer o modificar decisiones que afectan el interés público”* (Casar 2009). Siendo representantes de intereses particulares o de pequeños grupos (en relación a la sociedad) y enfocándose en la búsqueda o ampliación de sus privilegios, frecuentemente impiden las reformas estructurales necesarias y frenan el desarrollo. La incapacidad del gobierno para mantenerlos bajo control y para implementar medidas para prevenir la corrupción de los políticos y funcionarios públicos es una muestra de la debilidad de sus instituciones.

Los sistemas judiciales de los tres países sufren del mismo mal – la ineficiencia en asegurar a los ciudadanos adecuado acceso a la justicia. En los tres hay casos de discriminación en el acceso a la justicia (por motivos raciales y étnicos en España, étnicos y socioeconómicos en México y Polonia). Otros problemas de la administración de la justicia en Polonia son los juicios excesivamente largos (980 días en promedio) y el abuso en la aplicación de la detención preventiva, por lo cual el país fue sentenciado ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (WM v. Polonia 39505/98, Krawczak v. Polonia 40387/06). En México las fallas en el ejercicio de la justicia están estrechamente vinculadas con los frecuentes casos de abusos policiacos: detención arbitraria y uso de tortura. Los tribunales son engorrosos, mal administrados y dotados de personal pobremente calificado, especialmente en México y Polonia. Existe también el problema con la aplicación de las decisiones de los tribunales.

La confianza en la independencia e imparcialidad de los jueces y tribunales está baja tanto en México como en España. Aunque formalmente los jueces de los tres países tienen asegurada su independencia de la influencia de cualquier otro poder (tanto político como fáctico), en realidad no siempre hacen uso de esta garantía. Tanto el acceso a la justicia, como la imparcialidad y equidad en su administración está frecuentemente vulneradas en México y Polonia (2010 Country Reports on Human Rights Practices).

Los derechos y libertades, la igualdad y el compromiso del gobierno con la realización de las demandas ciudadanas son los aspectos sustantivos de la democracia. La tarea de proteger a los individuos, sus libertades y su integridad frente a la sociedad es la tarea principal del gobierno.

En Polonia y México siguen siendo muy frecuentes los casos de discriminación por etnia, género u orientación sexual. La protección de los demás derechos (movimiento, expresión, asociación, asamblea, libertad de culto) en los tres países puede ser considerada satisfactoria. Las áreas en las que los derechos de las personas son frecuentemente vulnerados son la libertad de la violencia física y opresión psicológica y del miedo a ellas, así como la libertad del arresto y detención arbitrarios y de la tortura.

En los tres países se dan situaciones de abuso de fuerza por parte de los representantes del aparato de seguridad, pero en México éstos son mucho más frecuentes. El uso de la tortura por parte de los agentes de seguridad en México es bastante común, por lo que la libertad de tortura, detención arbitraria y miedo a la violencia están vulnerados tanto por el gobierno, como por los criminales (2009 Human Rights Report).

De los tres países, Polonia tiene la tasa más alta de quejas ante el ombudsman por cada cien mil habitantes. El número de quejas levantadas en España y México es significativamente mayor. Este dato no necesariamente indica que es en Polonia donde se comete más violaciones de los derechos humanos de los ciudadanos. Probablemente hay

dos razones para esta diferencia en la actividad quejosa de la ciudadanía: primero, el conocimiento y accesibilidad de las herramientas legales de la queja, así como la fe en la efectividad del sistema, y segundo, el diseño institucional que puede crear un sistema centralizado (como en Polonia) o descentralizado (como en España).

Como habíamos señalado arriba, las condiciones formales de igualdad política se cumplen satisfactoriamente en los tres países. Sin embargo, la situación no es tan buena si se trata de la igualdad social y económica. Las desigualdades económicas, expresadas por el coeficiente Gini, muestran una amplia brecha en los ingresos en México (48.10), pero diferencias importantes también en España y Polonia (34.70 y 34.90 respectivamente). La medida de *Human Poverty Index*, realizada por las Naciones Unidas, muestra que la situación de la población mexicana en cuanto a longevidad, analfabetismo y estándar de vida es dos veces peor que en España y Polonia. Es importante subrayar que en los tres países las desigualdades y el número de las personas que viven en pobreza (relativa o extrema) han crecido significativamente después de los cambios políticos y económicos que implicaron sus transiciones y el cambio económico bajo el cual se presentaron.

En cuanto a las minorías y grupos vulnerables, éstos no tienen acceso equitativo al poder y a la influencia en las políticas públicas. Los grupos de minorías étnicas no tienen representación efectiva, mientras que las medidas de empoderamiento de las mujeres muestran sesgos importantes en México y Polonia, especialmente respecto la participación política, económica y en la toma de decisiones y poder sobre recursos económicos. En los tres países las mujeres siguen ganando menos que los hombres que ocupan mismos puestos y tienen capacidades y educación similares.

Capacidad de respuesta, la capacidad del gobierno para responder a las demandas y necesidades de la sociedad, implica tomar la gran variedad de las opiniones y puntos de vista al momento de crear, implementar e evaluar los efectos de las leyes. Para poder reaccionar a las demandas ciudadanas, primero se requiere de un sistema de herramientas que permiten conocerlas. Una de estas herramientas puede ser la consulta ciudadana, en la cual el gobierno pide a la ciudadanía en general o a ciertos grupos

evaluar políticas públicas o algunos servicios. Otras son la institución del referéndum, en el cual los ciudadanos opinan sobre proyectos de leyes o políticas, y la iniciativa legislativa popular, la cual permite a un grupo de ciudadanos preparar un proyecto de ley para que éste sea tomado en consideración por el legislativo. En España y Polonia funcionan las tres herramientas; el referéndum es usado principalmente para aprobar la constitución o cambios en ella, y para aprobar los tratados internacionales. En México no existen referéndum ni la iniciativa legislativa popular, lo que claramente limita las posibilidades de la ciudadanía de influir las políticas.

Capítulo 5. Un intento de explicación.

En los dos capítulos anteriores presentamos un análisis de la calidad de la democracia en los tres países estudiados. Hemos presentado datos empíricos y los hemos contrastado con un estudio cualitativo. Hemos visto en qué ámbitos de la democracia los tres países presentan avances y retrocesos más significativos: los primeros en las dimensiones procedimental y sustancial, los últimos en cuanto al estado de derecho y dimensión civil y política.

Hay que subrayar que no es de extrañar que los tres países logren su mejor evaluación en la dimensión procedimental. Las cuestiones electorales constituyen el ámbito en el cuál iniciaron las transiciones, son considerados los verdaderos cimientos y la condición *sine qua non* de una democracia. Las reglas de la competencia electoral suelen ser los más sencillos de introducir y aplicar. También todos los involucrados en los

procesos de cambio – los políticos de *ancien régime* y de la oposición, los organismos internacionales y la sociedad civil – no solamente ponen énfasis en la introducción de la competencia electoral, sino frecuentemente equivalen la democracia a las elecciones. Por otro lado, las cuestiones relacionadas con el estado de derecho o creación y fortalecimiento de la sociedad civil son más complejos, requieren de cambios culturales mucho más lentos. Por ello mismo la consolidación democrática, y aún más la consolidación de una democracia de calidad, requieren de tiempos más largos – ni siquiera España, 33 años después de la transición, logra superar numerosos sesgos en estos ámbitos-.

Después de haber realizado el análisis de la calidad de la democracia, es tiempo de responder la última pregunta que se hizo al principio de este estudio. ¿Cuáles son las causas de las diferencias en la calidad de estas tres democracias?

La teoría nos sugiere dos grandes hipótesis. Los legados autoritarios y los distintos tipos de la influencia externa pueden explicar las diferencias en la calidad de las democracias. Este capítulo será dedicado a su análisis.

5.1 Los legados autoritarios.

Muchas de las causas de los problemas de los países en consolidar o fortalecer sus democracias radican en los sistemas autoritarios que tenían y en tipos de transiciones por las que pasaron. Los legados autoritarios *“son esas reglas, procedimientos, normas, patrones, prácticas, disposiciones, relaciones y recuerdos originados en experiencias autoritarias bien definidas del pasado que, como resultados de configuraciones históricas específicas y/o luchas políticas, sobreviven a la transición democrática e intervienen en la calidad y práctica de las democracias post-autoritarias”* (Hite y Cesarini 2004, 4). Los legados pueden tener forma de las estructuras formales o instituciones (como en México), influencias de los grupos tradicionales (como en México y Polonia), o de manifestaciones culturales o psicológicas del autoritarismo (como en caso de los tres).

Los legados autoritarios suelen ser simplemente problemas con las que nuevas democracias tienen que enfrentarse, que dificultan la transición y obstaculizan su desarrollo. En caso de nuestros tres países podemos hablar de un importante número de legados autoritarios de tipo político (estructura institucional compleja y muy desarrollada, sistema de partido contra la oposición, sindicatos poderosos), social (destrucción de la sociedad civil, predominancia de los valores privados sobre los públicos, desconfianza, desigualdad) y económicos (la carga de subsidios, alto nivel de monopolización, sistema de precios distorsionado, base industrial anticuada, enorme deuda externa).

Para evaluar la posible influencia de los legados autoritarios en la calidad de la democracia Hite y Morlino (2004, 25) proponen tomar en cuenta tres factores: durabilidad, grado de innovación institucional del régimen y el tipo de transición hacia la democracia. Los autores sostienen que, para que la primera dimensión adquiera importancia, un régimen autoritario tiene que durar al menos unos 15-20 años. Sin embargo, incluso regímenes de vida más corta, pero de un alto grado de innovación, pueden dejar su huella. La innovación es *“el grado de transformación e institucionalización de patrones, relaciones y normas de régimen autoritario; establecimiento de nuevas instituciones; el grado de reforzamiento o debilitamiento de intereses e identidades particulares”* (Hite y Morlino 2004, 30-31). En cuanto al tipo de transición, su elemento más importante es el grado de la continuidad de las élites, reglas, procedimientos e instituciones, que permanecen influyendo la vida política después del cambio. Más general, *“la intensidad de los legados autoritarios en el periodo post-transición depende de shock duradero y de la penetración de las reglas, normas y prácticas autoritarias tanto en la esfera privada, como en la pública”* (Hite y Morlino 2004, 31). A continuación vamos a analizar diferentes legados autoritarios y su profundidad en los tres países.

Los tres autoritarismos duraron muchos años: Franco se mantuvo en el poder en España por 36 años, los comunistas se mantuvieron en el poder en Polonia por 42 años y nuestro recordista, el PRI, controlaba a México por 71 años. Los regímenes mexicano y polaco se distinguen por un alto grado de innovación e institucionalización, lo que

seguramente fortaleció los legados autoritarios. En el caso español, de menos duración de los tres y de menor nivel de innovación, los legados probablemente tuvieron menor peso.

Tabla 5.1 Legados autoritarios como restricciones para la democracia*

Instituciones y normas del régimen	Normas legales Ausencia u debilidad del estado de derecho Judicatura poco independiente Importante sector público de la economía
Actores de élite	Grandes prerrogativas militares Policía poco o no eficiente Grupos radicales Ausencia de <i>rendición de cuentas</i> de las élites de partido
Grupos sociales / instituciones	<i>Gleichschaltung</i> : eliminación extrema de diferencias culturales o sociales Desigualdades extremas
Cultura y las masas	Estatismo Pasividad / conformismo / cinismo Miedo / alienación de política Actitudes no democráticas Partidos radicales de derecha

* Traducido de: Hite y Morlino 2004, 33

Uno de los legados más fuertes que deja un sistema autoritario es la falta de confianza, tanto entre los ciudadanos, como de los ciudadanos hacia el gobierno e instituciones y vice versa. La democracia necesita la confianza para funcionar; sus fundamentos: la comunicación entre los ciudadanos (debate, intercambio de opinión, expresión del apoyo político), la tolerancia, el consenso, cierto nivel de cultura en la vida pública y la participación no pueden desarrollarse en un ambiente de desconfianza mutua (Sztompka 2007).

La sociología ha desarrollado teorías respecto del significado de la confianza para el funcionamiento de la ciudadanía y de la democracia. La relación entre la confianza y la democracia parece ser recíproca. Por un lado, un cierto grado de confianza favorece el

funcionamiento y la supervivencia de la democracia, e incluso puede ser considerado un prerrequisito para que ésta aparezca (Tilly 2005, Rose 1994, Cladis 1992, Pye y Verba 1965, Parry 1976). Por el otro, el régimen democrático parece propiciar y aumentar la confianza (Sztompka 2007 y 1998, Hardin 1991, Parry 1976). Sztompka (1998, 16 y 2007) considera este último hecho como una de las paradojas de la democracia: *“la cultura de confianza existe y se desarrolla precisamente debido a la institucionalización de la desconfianza en el diseño democrático. La mayoría de los principios constitutivos de un régimen democrático asumen la institucionalización de la desconfianza, lo que provee cierto respaldo o seguro contra los que podrían arriesgar la confianza. Es un disuasivo para violaciones intencionadas de confianza, así como un correctivo para las infracciones, cuando éstas ocurran. Como resultado, surge una cultura de confianza espontánea, generalizada y extendida. Resumiendo: más desconfianza institucionalizada, más confianza espontánea. Considero esta relación como una paradoja de la democracia”*.

De acuerdo con Sztompka (1998, 2007), el diseño democrático está ampliamente basado en la idea y práctica de la institucionalización de la desconfianza y contiene un amplio número de instituciones que lo reflejan:

- 1) La existencia de las elecciones periódicas y del mandato de duración limitada expresan la desconfianza hacia los que están en el gobierno, al suponer que no van a querer renunciar voluntariamente al poder ni someterse al escrutinio público. Se presume que solamente un mecanismo institucionalizado puede garantizar el intercambio de poder y que la necesidad de volver a competir en las elecciones puede motivar a los funcionarios a actuar en el beneficio de la ciudadanía.
- 2) La división de poderes y un sistema de *checks and balances* implican la sospecha de que las instituciones tienden a expandir su poder y a abusar del mismo. El mecanismo de control mutuo garantiza el equilibrio y limita las competencias de las instituciones.
- 3) El Estado de derecho y la independencia del poder judicial reflejan la desconfianza hacia la buena voluntad tanto de los demás ciudadanos, como de las instituciones. El situar el derecho sobre los individuos e instituciones previene arbitrariedad,

abuso del poder y conducta criminal.

- 4) El constitucionalismo y revisión judicial (*judicial review*) hablan de la desconfianza hacia el poder legislativo, el cual puede sentir tentación de forzar la ley a favor de sus intereses particulares, o introducir en ésta cambios oportunistas. De ahí la necesidad de una ley suprema y básica, difícil de enmendar y que limitaría los futuros cambios. La existencia de las instituciones dedicadas a vigilar el cumplimiento de la constitución y demás leyes aumenta la certidumbre legal.
- 5) La transparencia y la rendición de cuentas revelan la preocupación por posibles malos manejos de las decisiones y cuentas públicas por parte de los funcionarios. El escrutinio público de las acciones de los titulares previene malos manejos y decisiones injustificadas al asegurar publicidad y sanciones en todo caso de irregularidades.
- 6) El principio de autogobierno resulta de la desconfianza hacia el estado y su administración. Los ciudadanos se involucran en diferentes organizaciones y asociaciones y toman parte en el gobierno local para controlar al gobierno, ejercer presión sobre sus decisiones, proteger sus derechos y, finalmente, tomar la responsabilidad política ellos mismos.

Además de fortalecer la legitimidad, la confianza ciudadana en el gobierno reduce los costos de gobernar y facilita el acceso a los recursos de los que disponen los ciudadanos. Para gobernar de una manera eficiente, se necesita de cooperación de los ciudadanos en obedecer a las leyes y decisiones. Un gobierno que ganó la confianza de la gente, puede conseguir el comportamiento deseado de su parte sin gastar recursos excesivos y sin emplear el aparato de control e imposición. Igualmente, los recursos de la ciudadanía, tanto los materiales como los simbólicos están más accesibles para los gobiernos confiables. Teniendo confianza en el gobierno los ciudadanos son más honestos a la hora de pagar los impuestos, más interesados en adquirir los bonos del estado y en invertir en las empresas estatales, tienden a participar en las acciones organizadas por el gobierno más voluntariamente, y, finalmente, emigran con menos frecuencia (Sztompka 2007).

Los ciudadanos van a acceder a cumplir las demandas del gobierno más fácilmente mientras: (i) consideren el estado más confiable; (ii) más ciudadanos lo consideren así; y (iii) tengan más información que confirme que el estado es merecedor de tal confianza y que otros ciudadanos tienen la misma confianza en él (Levi 1997, 21).

Así, la cultura de confianza es indispensable para el desarrollo y funcionamiento de la democracia. Sin embargo, largos años de autoritarismo transforman las relaciones entre la gente esparciendo la desconfianza, destruyen el espíritu de colaboración y dificultan el fortalecimiento de la sociedad civil. Pye y Verba (1965, 22) distinguen dos tipos de cultura: *“las construidas con base en la fe que es posible confiar y colaborar con los demás”* y las construidas con base en *“la expectativa de que hay que desconfiar de la mayoría de la gente y que los desconocidos son particularmente peligrosos”*. Las democracias generan culturas de primer tipo, mientras que los autoritarismos generan culturas de segundo tipo, culturas de desconfianza, a pesar de usar todo tipo de medios para convencer a la sociedad de que la única ideología, el único partido y el único líder que pueden asegurar su bienestar son los que representan al régimen. Sztompka (1999, 150) lo llama, por analogía, *“la paradoja de autoritarismo”*, porque la *“institucionalización de la confianza produce desconfianza omnipresente”*.

La falta de confianza limita posibilidades de diálogo, compromiso y consenso, destruye la tolerancia y desalienta la participación, todo ellos fundamentos de la democracia. Y es una de las causas del descontento con la democracia, partidos y políticos, de baja participación política y social y de corrupción, todos ellos presentes en los tres países objeto de estudio y causas de baja calidad de sus democracias.

El autoritarismo, además de crear la cultura de desconfianza, favorece aparición de ciertos valores y creencias y relaciones sociales. Los estudiosos de cultura política distinguen cuatro principales categorías de “modo de vida”: individualismo, igualitarismo, colectivismo jerárquico y fatalismo (Edvardsen 1997, 217). Ninguna de estas culturas puede existir exclusivamente en una sociedad, siempre aparece una mezcla de las cuatro. Sin embargo, la predominancia de alguna de ellas favorece un particular tipo de régimen. Así, el fatalismo y colectivismo jerárquico son propios de un régimen autoritario.

Diferentes tipos de cultura se relacionan con distintos tipos de democracia, de acuerdo con el tipo de igualdad preferida: *“igualdad de oportunidad (individualismo), igualdad de condiciones (igualitarismo) o desigualdad prescrita (colectivismo jerárquico”* (Edvardsen 1997, 219-221).

Cada tipo de cultura contiene una serie particular de valores ordenados de acuerdo a la jerarquía predominante. Estos valores pueden no estar favorables para una democracia, cuando, por ejemplo, la gente considera el bienestar económico más importante que la libertad, autogobierno o igualdad. Sin embargo, *“el gobierno resultante de una sola cultura no es compatible con la democracia. Siguiendo la ‘condición necesaria de variedad’ de la teoría cultural, construcción de la democracia necesita una mezcla de los tipos activos de vida. Reunir las tres culturas activas asegura que los valores principales de la democracia provenientes de cada una serán usados al construir nuevo edificio democrático. Adicionalmente, los partidarios de fatalismo pueden ser fuente de participantes potenciales quienes pueden ser reclutados por el igualitarismo para vigilar los abusos del poder. Aparte del escepticismo hacia las instituciones tradicionales y de la disposición a cuestionar autoridad proveniente de la cultura de igualitarismo, la democracia necesita la cualidad opuesta, es decir, lealtad hacia las instituciones para asegurar estabilidad. Esto se logra incluyendo cierta cantidad de jerarquía, lo que al mismo tiempo asegura autoridad necesaria para establecer las reglas del juego y refuerza el apego a éstas. La última contribución, el principio de competencia libre y equitativa, proviene de la cultura individual. Esa es cualidad de importancia vital si se quiere establecer algún tipo de democracia, porque de ella emana la disposición a dejar el puesto”* (Edvardsen 1997, 221).

Es interesante notar que los legados autoritarios relacionados con el tipo de cultura y valores que promueven pueden tener efectos adversos o bien positivos en la nueva democracia. Puede ser que *“... la variable más importante para el éxito de la transformación es la compatibilidad entre las actitudes hacia el mundo, patrones de conducta y conceptos sociales y políticos básicos con la necesidad funcional de la sociedad moderna, parcialmente industrializada y parcialmente ya post-industrializada. Entonces lo*

que importa más es el capital social y cultural y su potencial para ajustar los legados del pasado a los requerimientos del presente” (Elster, Offe y Preuss 1998, 306-307). Así, el igualitarismo que reinaba en Polonia comunista, requerido por una democracia, favoreció su desarrollo. Asimismo, puede ser que las profundas desigualdades económicas y sociales que México democrático heredó de su pasado son uno de los obstáculos importantes para su desarrollo y establecimiento de la democracia de calidad.

Es posible que las profundas divisiones sociales y económicas también influyan en el funcionamiento y la calidad de la democracia. *“Donde la desigualdad de ingresos es más grande, la gente es más dispuesta a aceptar gobiernos autoritarios, es más seguro que no esté satisfecha con la manera en la cual funciona la democracia, tenga menos confianza en sus instituciones políticas, y más propensa a violar los derechos humanos” (Karl 2000, 156). Este es principalmente el caso de México, un país con profundas desigualdades que imposibilitan a grandes partes de la sociedad participar efectivamente en la vida política y económica del país. Este problema toca también a España y Polonia, donde los cambios económicos, paralelos a la transición política, incrementaron la brecha entre los ricos y pobres. Grandes desigualdades afectan principalmente el desarrollo de la sociedad civil y suelen reflejarse en la calidad del estado de derecho, rendición de cuentas y capacidad de respuesta del gobierno.*

Los valores heredados se relacionan de manera importante con las expectativas que las sociedades tenían de la democracia. Si les añadimos la situación económica y social, podemos entender porque las democracias jóvenes eran, en cierta medida, destinadas a fracasar. En los tres países analizados tenemos tres tipos de situaciones: en España hubo una sociedad relativamente pobre e igualitaria; en Polonia una sociedad muy igualitaria y relativamente pobre; en México, una sociedad muy pobre y muy desigual. Al ver la complejidad de las tareas que tuvo que enfrentar el gobierno de México post-transición, las de eliminar desigualdades, buscar crecimiento económico y construir una democracia, todas importantes y urgentes, se entiende porque no tuvo posibilidades de realizarlas con éxito.

Otro legado autoritario importante es la ausencia o debilidad del estado de derecho. La mayoría de los regímenes autoritarios son los sistemas donde reina el poder discrecional, las leyes encarnan la voluntad del dictador o del partido, el aparato de seguridad está controlado por el estado y la judicatura no tiene independencia necesaria para la impartición de justicia. Méndez, O'Donnell y Pinheiro (2002, 31-36) sostienen que los problemas más importantes del estado de derecho se deben a pocos (o ningún) cambios de personal en los cuerpos a cargo de la seguridad y ejecución de la ley, por lo que siguen trabajando muchos de los acostumbrados al usar tácticas y métodos impuestos en tiempos de dictadura; estos cuerpos tradicionalmente han sido resguardados de las investigaciones externas, la impunidad es una norma y no existe un control efectivo por parte de la autoridad civil. Todos esos elementos podemos encontrar en el funcionamiento de los órganos de seguridad y justicia en los tres países, ya que a pesar de haber realizado reformas necesarias para su funcionamiento en un sistema democrático y de dotar a los jueces de independencia, se ha permitido la permanencia de los funcionarios de antiguo régimen en las instituciones renovadas.

Leonardo Avritzer señala una paradoja respecto las posibilidades que tienen las jóvenes democracias de establecer de manera efectiva un imperio de la ley, sosteniendo que esto puede resultar más fácil para los países en donde el autoritarismo ejercía un control más pleno y fuerte. El autor arguye que *“restaurar el estado de derecho es, tal vez sorprendentemente, más fácil en los países en los que el sistema legal no tenía ningún tipo de autonomía durante el periodo autoritario (Chile y Argentina [también España] que en los países en que pasaron por un autoritarismo semi-legal y experimentaron una mayor continuidad legal entre autoritarismo y democracia (Brasil y México [también Polonia]). Es así porque en los casos en los que el autoritarismo cambió la estructura del estado de derecho es casi imposible imponer retroactivamente el estado de derecho en relación al periodo previo a la democratización”* (Avritzer 2002, 105). Es posible que por ello España lograra establecer un sistema de legalidad más efectivo y fuerte que en los otros dos países, aunque como se desprende de nuestro análisis, todavía lejano de lo ideal.

Hite y Morlino (2004) señalan como un factor importante en el análisis de los legados autoritarios el tipo de transición por la que pasaron los países. Las teorías de transición, descritas en el capítulo 2, enumeran tres tipos principales de transiciones: transformación (transición vía transacción), trasplazamiento (transición vía autoexclusión) y reemplazamiento (transición por colapso del régimen). Las tres transiciones que analizamos son del tipo transformación, aunque la transición mexicana no es el tipo clásico (ausencia de un pacto fundacional entre las élites del régimen y de la oposición).

De acuerdo a la hipótesis de Karl y Schmitter (1991) y el análisis de Edvardson (1997) el tipo de transición que tiene más probabilidades en resultar en una democracia estable y de mejor calidad es trasplazamiento, pero únicamente cuando el cambio está propiciado por las masas y no únicamente por las élites. Sobre el tipo de transiciones que se dio en nuestros tres países los autores sostienen que, aunque las posibilidades de que generen algún tipo de democracia son altas, ésta será una democracia restringida, ya que mismos actores permanecen en el gobierno (Karl y Schmitter 1991, 280). Según Edvardson (1997, 277) *“la transición vía pacto (compromiso entre élites) puede llevar a un sentimiento generalizado de que el sistema democrático fue promulgado ‘por encima de las masas’. Aunque una cooperación pacífica entre las élites puede resultar en establecimiento de la democracia, existe peligro de que continúe el modo autoritario de imponer decisiones desde arriba. España puede ser un ejemplo. La falta de involucramiento de las masas que caracterizó la transición española se reflejó en la ausencia de sofisticación política y movilización de la sociedad en la democracia. Además, algunos grupos del régimen anterior pueden intentar mantener algunos de sus privilegios, por lo que el equilibrio del poder en la nueva democracia puede estar torcido a favor de la vieja élite”*.

De acuerdo a esta teoría el tipo de transiciones que se dio en los tres países no era el que más favorece establecimiento de una democracia estable y de alta calidad. Además, el tipo de transición está íntimamente relacionado con el grado de continuidad entre el viejo y el nuevo régimen. En España, Polonia y México la continuidad es notable, especialmente en el último caso. Una de las características de transición por transacción

es el control que mantienen las élites del viejo régimen sobre los cambios y diseño institucional de la democracia. Su alto nivel de control se debe principalmente al dominio que tienen sobre el aparato de seguridad y la administración estatal, pero también a la cautela de la oposición que, ante el dilema entre reforma y ruptura, decide autolimitarse, buscando una vía intermedia, un pacto aceptable para ambos bandos.

Marín Arce describe la ausencia de este dilema durante la transición española con palabras que reflejan también las realidades mexicana y polaca: *“ese dilema nunca existió, puesto que el tipo de ruptura planeado por las fuerzas de oposición no suponía en modo alguno una transformación política de signo revolucionario. Ni se propugnaban cambios sociales, ni tampoco modificación alguna de las instituciones del Estado, ni siquiera la depuración de algunos sectores de Administración o instituciones del Estado, muy vinculadas al franquismo, como el Ejército, la policía o la administración de justicia. ...hubo más bien una reforma pactada, con efectos reales de ruptura, que cambió la base esencial del sistema político pero sin que ello supusiera traumas sociales graves”* (Marín Arce 2005, 98-99).

Así, de acuerdo con las teorías de Karl y Schmitter y de Edvardsen, el grado de continuidad de las élites e instituciones en las nuevas democracias es muy alto. Las élites gobernantes en la democracia son las mismas élites del viejo régimen completadas por la oposición, o bien su continuación. En España y Polonia existen partidos herederos de los partidos autocráticos, en México el partido de gobierno sigue existiendo y, aún más, sigue siendo el actor principal en la política. Las instituciones de los tres países, aunque pasaron por reformas importantes, también muestran un importante nivel de continuidad. En los tres países los cambios más amplios se dieron en la materia legal, aunque México aún mantiene la misma constitución de 1917.

Todos los legados autoritarios mencionados arriba: la desconfianza, falta de cultura política pro-democrática, la situación social y económica y del estado de derecho que han heredado las jóvenes democracias de sus antecesores han influido y, a veces, siguen influyendo en la consolidación y desarrollo democráticos. Hoy en día esa relación puede

ser más débil en el caso de España, dado que desde su transición transcurrieron ya 34 años. En Polonia, y especialmente en México, esta influencia sigue siendo presente y claramente visible.

5.2 Influencia externa

El factor que en gran medida influyó en la transición, consolidación y calidad de la democracia resultante en los tres países fue la influencia externa. Esta influencia puede ayudar a fomentar la cultura y los valores democráticos, como lo hizo la Unión Europea (y la Comunidad Europea, su predecesora) durante las transiciones en España y Polonia. En contraste, una influencia de otro país puede también obstaculizar, retrasar, o incluso impedir, la estabilización del régimen democrático (como es el caso de México y Estados Unidos).

La influencia del exterior en el cambio político que se desarrolla en un país dado puede tomar varias formas. Puede darse el efecto de homologación, los vecinos y las potencias regionales pueden condicionar el apoyo económico a los cambios políticos, también pueden apoyar los cambios de manera activa, ayudando a la oposición o compartiendo el *know-how* democrático y los recursos y abriendo sus fronteras.

Huntington (1991) sostenía que las tendencias internacionales pueden influir en el cambio interno de régimen. De acuerdo a su teoría, los factores (o patrones) económicos, sociales y culturales externos pueden producir “olas” de democratización, como sucedió en Europa de Sur y Este, en América Latina y, hoy en día, en el mundo árabe. Esa teoría, ampliamente criticada, parece simplificar las cosas en exceso. Si bien es cierto que la situación internacional influye en la situación interna de los países, no se puede excluir los factores internos. Además, resulta discutible en cuanto “el efecto dómimo” es el resultado de “copiar” los procesos de los países vecinos y en cuanto puede ser resultado de similitudes en situaciones políticas y económicas de los países de la región.

Parece ser más viable la teoría de convergencia, según la cual sucede “*un movimiento gradual en la conformidad del sistema basado en la agrupación de los países*”

que tienen el poder y los mecanismos institucionales para atraer a los estados en transición y para ayudar en asegurar el resultado democrático. La Unión Europea es el ejemplo más ambicioso de este tipo de agrupaciones, especialmente que su promesa de la incorporación (ej. membresía) señala la dirección y el objetivo de convergencia y que, por supuesto, refuerza significativamente su poder de atracción. Dependiendo de la determinación de las nuevas democracias de acceder, esto provee la UE con influencia convincente sobre las élites y un canal de influencia sobre sus intereses socio-económicos e, incluso, sobre la opinión pública” (Pridham 2005, 8).

Los países vecinos, potencias u organizaciones regionales o internacionales pueden ejercer presión sobre los países autoritarios o en transición, ofreciendo favores o privilegios (membresía en la organización, apoyo, préstamo o integración económica, acceso privilegiado al mercado u otros) a cambio de transformaciones en el sistema político y económico. Este tipo de incentivos pueden influir en la dirección de los cambios y en la adopción de las políticas públicas que favorezcan democratización y consolidación. La condicionalidad puede llegar a ser muy efectiva en la promoción de la democracia bajo dos condiciones: cuando las élites que controlan el cambio están realmente convencidas de los beneficios que traerá cumplir con los requisitos o cuando la reforma política será recompensada con membresía efectiva, por ejemplo en el caso de la Unión Europea. *“Aunque la literatura no afirma que la condicionalidad [de integración europea] es más importante que las condiciones domésticas de la democratización, demuestra que en muchos casos los incentivos externos [de la UE] han sido decisivos en superar los obstáculos internos para continuación de las reformas democráticas” (Schimmelfenning y Scholtz 2008, 188).*

La influencia externa puede repercutir en prácticamente todos los aspectos de la democratización. Puede ayudar a reconstruir las instituciones y crear nuevas, necesarias para el funcionamiento de la democracia. Ayuda a crear un consenso nacional acerca de los objetivos a mediano y largo plazo, a legitimar el cambio y fomentar la cultura democrática entre élites y la sociedad en general. Favorece la integración y cooperación con el exterior, así como modernización de la economía.

En este aspecto destaca la influencia positiva de la Unión Europea sobre España y, aún más, sobre Polonia. Ésta se debe por un lado a que los dos países, desde principios de sus transiciones, estaban ante la perspectiva de la membresía, muy conveniente tanto política- como económicamente, lo que impulsaba los cambios democráticos y fortalecía el consenso nacional; por el otro, a que la UE aplicó estrategias muy efectivas ofreciendo amplia ayuda en la democratización (especialmente en el caso polaco).

La Unión Europea aplicaba la estrategia de “zanahoria en el palo”: con miras en la membresía efectiva en la Unión, establecía una serie de condiciones estrictas, detalladas y duras, pero al mismo tiempo ofrecía ayuda en cumplirlas. *“Una de las condiciones para integración con la Unión Europea era establecimiento de una democracia funcional. Como lo estableció la cumbre europea en Copenhague en 1993, los países candidatos tenían que tener ‘instituciones estables que garantizan la democracia, estado de derecho, derechos humanos y respeto por y protección de las minorías’.* Además, unirse a la UE era medio para creación de condiciones económicas, políticas e institucionales que favorecieran consolidación y persistencia de la democracia. Eso fue probado en los casos de Grecia, España y Portugal, y la idea era repetir le historia con éxito en los países de Europa Central y del Este” (Zielonka 2007, 162-63). Los requerimientos cambiaban a lo largo de tiempo, así que lograr la integración resultó más fácil para los países del sur de Europa que para los del Este: *“La Unión Europea es diferente de otros organismos internacionales [que ayudan en la democratización] porque ha sido más exhaustiva en detallar los criterios democráticos respecto los países del Europa Central. Cada vez más se movían esos criterios de condiciones predominantemente procedimentales de una democracia formal (por ejemplo estado de derecho, separación de poderes, elecciones libres, libertad de expresión) a incluir también los criterios de la democracia sustancial, tales como el papel de los partidos políticos como medio de participación política, importancia de los gobiernos locales y de sociedad civil involucrada. (...) Por lo tanto, mediante condicionalidad, la UE podía ejercer presión más inmediata de lo que es a veces supuesto por los que arguyen que la integración europea puede solamente tener efectos de largo plazo sobre el proceso de consolidación. La presión de Bruselas ha sido complementada – en una manera análoga a*

la actitud de palo y zanahoria – por mecanismos de apoyo a la construcción de la democracia” (Pridham 2005, 21). La influencia de la UE fue constante a lo largo de los procesos de democratización y consolidación, aunque su estrategia cambiaba con el tiempo: antes de las negociaciones se aplicó una vigilancia muy estricta para evaluar si los países están cumpliendo los pre-requisitos para abrir las negociaciones; durante el proceso de negociación la adopción de *acquis communautaire* aceleraba la adecuación e introducción de las normas democráticas en el país.

Aquí es importante subrayar la ayuda que la UE ofrecía a los países aspirantes en la adecuación de sus sistemas políticos y económicos a sus normas, desarrollo de infraestructura y nivelación de diferencias en los niveles socioeconómicos. Uno de los programas principales dirigidos a ayudar a los países de Europa de Centro y Este es PHARE. Durante los años 1990-98 Polonia recibió 1700 millones de euros únicamente de este fondo. En los tiempos de negociaciones españolas, la ayuda pre-acceso no era tan amplia y tan desarrollada como en los años 90. Sin embargo, la economía y sociedad española se beneficiaron de la integración ya una vez dentro de la Comunidad.

La integración europea implica cumplimiento de varias, frecuentemente difíciles, condiciones y periodos de espera. Sin embargo, traía consigo múltiples beneficios. Una vez “dentro”, los países miembros siguen beneficiándose de ayuda europea proveniente de fondos para cohesión, desarrollo regional y desarrollo social. Además, la integración contribuye a reforzar la legitimidad de la democracia, permite el consenso entre todas las fuerzas políticas democráticas, transforma radicalmente la realidad social a través de la modernización sin precedentes en la cultura política y facilita la creación de instituciones democráticas.

Hemos visto la importancia que la influencia de la UE tuvo sobre consolidación democrática en España y Polonia. En el caso mexicano, no hubo ninguna organización internacional que pudiera ejercer este tipo de presión, el efecto de homologación tampoco fue tan fuerte dadas las diferentes características de la región. El único país que realmente tuvo posibilidades y medios para influir en los procesos de democratización en México fue su poderoso vecino del norte.

Sin embargo, la estrategia de Estados Unidos en materia de la promoción de la democracia fue muy diferente, centrándose principalmente en las cuestiones de seguridad e influencia: *“los objetivos de Estados Unidos en materia de seguridad (quizás elegidos correctamente, quizás no) suelen entrar en conflicto con los objetivos democráticos en la determinación de la política exterior, y aun echarlos por tierra (...). Específicamente en relación con los vecinos inmediatos de Washington en América Latina, los antecedentes sugieren que a menudo se consideró que los riesgos de promover una democracia auténtica eran mayores que las ventajas. México proporciona una prueba particularmente significativa y decisiva acerca de las prioridades que se han fijado Estados Unidos”* (Whitehead 1994, 75). En otras palabras, los Estados Unidos solían estar más interesados en la estabilidad de los países vecinos (o aliados), que en fomentar en estos los cambios democráticos.

En su nuevo libro Sergio Aguayo (2010) presenta evidencia de la que se desprende que durante la hegemonía priista sus políticos no solamente negociaban, colaboraban y apoyaban al régimen, sino también desalentaban a los opositores y aseguraban que México no era apto ni listo para un gobierno democrático. Sin embargo, incluso sin “acusar” a los Estados Unidos ser prácticos y subordinar los valores declarados a los intereses inmediatos, el papel que han desempeñado durante la transición mexicana, e incluso antes, no era promover la democracia. Levitsky y Way sostienen que, a pesar de no ejercer una presión directa, los EU de todos modos tuvieron una influencia en la transición mexicana, diciendo que *“la democratización mexicana merece una atención especial porque se desarrolló sin influencia occidental sustancial. Relaciones entre EU y México se caracterizan por amplios vínculos, que se fortalecieron aún más con la adopción del TLCAN. Sin embargo, en el caso de México, influencia estadounidense era limitada por la existencia de otras, numerosas prioridades en la política exterior, incluyendo relaciones económicas, tráfico de drogas, inmigración y seguridad nacional. Incluso durante las negociaciones del TLCAN el gobierno estadounidense se negó a usar imponer condiciones políticas. No obstante, TLCAN expuso al gobierno mexicano al escrutinio internacional intenso y enormemente incrementó el número de actores domésticos interesados en la*

imagen internacional de su país. En ese contexto el PRI, controlado por tecnócratas educados en los EU y sensibles a la opinión internacional, tomó una serie de reformas electorales y se abstuvo de muchas prácticas en las que basaba su poder y hegemonía (...). Aunque la democratización mexicana era impulsada por los factores internos, los incentivos y limitaciones creados por los extensos vínculos, aún en ausencia de una directa presión externa, fueron claves para mantener las élites del PRI en el camino de reformas” (Levitsky y Way 2005, 29).

Sin embargo, esta estrategia permitía ejercer presión de manera indirecta y no controlada. Si bien es cierto que la apertura económica influyó en los procesos de democratización en México, *“la adopción del TLCAN llegó antes de su apertura política, dadas las presiones para incrementar la interdependencia económica internacional. Otras reformas importantes (especialmente las enmiendas constitucionales de 1992 que crearon un banco central independiente y permitieron rentas y ventas de las tierras comunales) también sucedieron antes que los esfuerzos por democratización política” (Johnson 2002, 41).* Como vemos, los Estados Unidos eran definitivamente más interesados y ejercían presión a favor de la liberalización económica, pero no tanto política.

Es difícil determinar en qué grado, pero esta actuación de la potencia vecina seguramente ejerció influencia negativa en la democratización mexicana. Un país que, como México, inicia su vida democrática con tantos desafíos en las esferas política, económica y social, requiere de todo apoyo posible. Desafortunadamente, los Estados Unidos no ofrecieron a México el soporte que éste necesitaba. Uno puede imaginarse que, teniendo respaldo similar al que la Unión Europea ofreció a los países del Este, la democracia mexicana hubiera podido resolver algunos de sus problemas más apremiantes.

En las ciencias sociales difícilmente podemos encontrar teorías generales. El poder explicativo de la mayoría de las teorías de las que disponemos es bastante lejano de explicar todo tipo de casos y situaciones; disponemos de teorías de alcance mediano. La

complejidad de los sistemas políticos, sociedades y economías llega a tal grado, que imposibilita prácticamente todo tipo de generalizaciones e impide expedir recetas fáciles.

Así es también en nuestro caso. La democracia es un sistema extremadamente complejo, cuyas partes ejercen influencia mutua. Nuestro conocimiento actual impide establecer relaciones causales más definitivas entre las dimensiones de la democracia. Asimismo, nuestro conocimiento de los factores que favorecen desarrollo de una democracia de calidad es, en gran parte, intuitivo. Igualmente, en el caso de las transiciones, nuestras teorías explican sólo algunos de sus elementos. Tampoco podemos predecir su devenir.

Paralelamente, ninguna de las hipótesis presentadas arriba puede explicar, por sí sola, todas las diferencias que encontramos entre los tres países, pero las dos juntas adquieren un importante poder explicativo de los fenómenos observados. Sin embargo, el saber cuál de sus elementos es el más importante para explicar las diferencias, sesgos y avances de nuestras democracias, permanece en la esfera de la intuición. Podemos esperar que el futuro desarrollo de las ciencias sociales nos brinde conocimientos suficientes para poder establecer relaciones causales con más certeza, pero hoy en día nos tenemos que quedar con “sospechas”.

Conclusiones.

La presente tesis se propuso medir y la calidad de la democracia en España, Polonia y México, indagar las razones por las cuales existen avances o rezagos en la calidad de la democracia de los tres países y encontrar los patrones que llevan a establecer la democracia de buena calidad en países post-transición.

Para realzar el objetivo principal, el de una medición de la calidad de la democracia, en el presente estudio se planteó una nueva herramienta de medición. Si bien ya antes existían algunos instrumentos de medición, presentaban sesgos importantes en cuanto a la base conceptual o método de medición. El nuevo mecanismo de evaluación propuesto aquí elimina el primer problema al tomar como su base la definición amplia, sustancial de la democracia. En cuanto al método, se apoya en los trabajos realizados anteriormente, pero introduce una novedad, que consiste en usar los datos estadísticos y las mediciones de percepciones para obtener una ponderación más completa. Este ejercicio se realiza dos veces: primero al incluir las percepciones directamente en la medición y segundo al desarrollar un análisis cualitativo en apoyo a la evaluación matemática.

La dificultad principal en el análisis de la calidad de la democracia consiste en traducir la noción de la calidad de la democracia, basada en una definición amplia, en una herramienta de evaluación compuesta de subíndices, variables e indicadores. Ahí la dificultad reside en encontrar los indicadores que mejor describan cada uno de los aspectos de la democracia (y que sea posible encontrar los datos) y, después, en el momento de creación de los subíndices, en encontrar la mejor manera de agregación. Las relaciones entre distintos aspectos del funcionamiento democrático son realmente complicadas. Se pueden ver como cierto tipo de círculo vicioso: la ciudadanía requiere de amplias libertades políticas para desarrollarse plenamente y estas libertades pueden ser garantizadas solamente por un estado de derecho; al mismo tiempo, una efectiva y amplia *rendición de cuentas*, imposible sin una sociedad civil fuerte y activa, fortalece el sistema legal y asegura su cumplimiento. Desafortunadamente, ni la teoría actual, ni los resultados de este ejercicio permiten describir estas conexiones de una manera más precisa, lo que dificulta aún más la traducción de esas relaciones a fórmulas matemáticas y deja al académico con sus decisiones arbitrarias.

Otra dificultad importante se presentó al momento de recopilar la información. Resultó que, a pesar de una búsqueda exhaustiva, los datos requeridos por algunos de los

indicadores no pudieron ser conseguidos, por lo que la participación de las percepciones en la medición fue más amplia de lo planeado.

La medición realizada en este estudio demostró que la calidad de la democracia en los tres países está relativamente baja. Como era de esperarse, la democracia Española fue la mejor evaluada, lo que se debe principalmente por ser la más antigua de las tres y por algunos otros factores que se abordarán más adelante. El segundo lugar en el “ranking” corresponde a la democracia polaca y el tercero a la mexicana.

El análisis presentado arriba demuestra que los tres casos estudiados están en niveles similares (estadísticamente no diferentes) del desarrollo de la democracia formal y la civil y política. También los tres consiguen la mejor valoración en el ámbito procedimental. Este resultado no ha de extrañar, ya que las cuestiones electorales constituyen el ámbito en el cuál iniciaron las transiciones, son considerados los verdaderos cimientos y la condición *sine qua non* de una democracia. Las reglas de la competencia electoral suelen ser los más sencillos de introducir y aplicar. También todos los involucrados en los procesos de cambio – los políticos de *ancien régime* y de la oposición, los organismos internacionales y la sociedad civil – no solamente ponen énfasis en la introducción de la competencia electoral, sino frecuentemente equivalen la democracia a las elecciones.

A pesar de los grandes avances y de que sus sistemas electorales pueden ser considerados estables y fuertes, los tres países muestran ciertos sesgos en el funcionamiento de sus democracias formales. Las áreas más sensibles son sus sistemas de partidos, la representación, ambas *accountabilities*, bajos niveles de participación y, en el caso mexicano, la descentralización.

Sorprendentemente, el ámbito mejor evaluado después de la democracia formal es la sustancial. La lógica de la complejidad y los estereotipos sugerían esperar las peores valoraciones justo para esta dimensión, pero el estudio demuestra que está por encima del estado de derecho y de la democracia civil y política en los tres países.

En los casos de España y Polonia la dimensión peor evaluada es la de estado de derecho, pero, también sorprendentemente, en el caso mexicano el estado de derecho parece funcionar mejor que la democracia civil y política.

Los particulares avances, sesgos y la diferencia en la calidad de la democracia en los tres países se deben a varios factores, principalmente a los legados autoritarios y a la presencia de una influencia externa durante y después de sus transiciones.

Los regímenes autoritarios ejercen una influencia poderosa sobre la cultura, tradiciones, normas e instituciones de la sociedad que controlan. Esas influencias, llamadas legados autoritarios, pueden seguir influyendo en los procesos de transición y aún después del establecimiento de la democracia, y pueden verse claramente en los tres países estudiados.

Las debilidades de las sociedades civiles en los tres países y la baja participación política parecen ser herencias de los autoritarismos. Uno de los legados más fuertes que deja un sistema autoritario es la falta de confianza, tanto entre los ciudadanos, como de los ciudadanos hacia el gobierno e instituciones. La democracia necesita la confianza para funcionar; sus fundamentos: la comunicación entre los ciudadanos (debate, intercambio de opinión, expresión del apoyo político), la tolerancia, el consenso, cierto nivel de cultura en la vida pública y la participación no pueden desarrollarse en un ambiente de desconfianza mutua. Largos años de autoritarismo transforman las relaciones entre la gente esparciendo la desconfianza, destruyen el espíritu de colaboración y dificultan el fortalecimiento de la sociedad civil.

También la herencia de los valores y de la cultura política no compatible con la democracia dificulta la transición y la adopción de las reglas del juego por todos los participantes. Para que los partidos y los políticos quieran colaborar y para que la ciudadanía esté dispuesta a involucrarse en la vida pública se necesita no solamente mecanismos institucionales que permiten y propicien tal desarrollo, pero también la cultura cívica adecuada. No se puede menospreciar la profunda afectación que los años de autoritarismo suelen dejar en el sistema y cultura legales de cada país. Además de

prácticamente anular el estado de derecho y ejercer gran parte del poder de manera discrecional, manteniendo únicamente la fachada de legalidad, el autoritarismo cambia la actitud de los ciudadanos hacia la ley. Un sistema corrupto, injusto, en el que la ciudadanía aprende desobediencia de la ley es un fuerte balaste para una joven y frágil democracia.

Igualmente las herencias económicas y sociales: una economía subdesarrollada, importante deuda externa, subempleo, divisiones sociales y económicas de la sociedad pueden constituir un obstáculo importante para el desarrollo democrático, al incrementar los problemas que tienen que ser enfrentados por los nuevos gobiernos.

En el caso de los países objetos de este estudio incluso el modo de transición que tomaron no era el más favorable para construir una democracia de calidad, contrario de lo que se suele pensar. Aunque la transición vía pacto entre las viejas y nuevas élites tiene grandes posibilidades de generar una democracia, será un sistema sesgado. Un pacto de este tipo significa alto nivel de continuidad de las élites, instituciones y algunos valores, lo que implica cierto tipo de control que las condiciones del sistema autoritarios mantienen sobre la joven democracia.

Otro factor con gran poder explicativo para entender las diferencias en el grado de calidad de la democracia y algunos de los logros de España y Polonia es la influencia externa. Los países durante los autoritarismos, las transiciones y las consolidaciones están teniendo relaciones bi- y multilaterales con sus vecinos, países de la región y organizaciones internacionales. Aunque en el caso de los tres estados estudiados las transformaciones de los regímenes se dieron a causa de las condiciones internas el apoyo externo (o su ausencia) en el establecimiento y desarrollo de sus democracias fue importante. Aquí destaca la positiva influencia de la Comunidad (y después la Unión) Europea en el asentimiento de las democracias española y polaca, tanto en el nivel simbólico como material. Por lo contrario, en el caso mexicano no hubo un actor externo que ejerciera el mismo tipo de presión y ofreciera ayuda en el momento de tratar con los

obstáculos a la democratización, lo que probablemente influyó en la calidad de su democracia.

Apéndice 1. Indicadores de la calidad de la democracia y sus abreviaciones.

Democracia formal	
1. Sufragio universal	
PADRNUM	<u>% de los ciudadanos con derecho al voto inscritos al padrón</u>
REGVOT	¿Qué tan inclusivos y abiertos a todos los ciudadanos son el registro de votantes y los procedimientos del voto?
PADRIN	¿Procedimiento de inscripción al padrón no impone requerimientos difíciles para la registro de los votantes, especialmente los que serían difícilmente cubiertos por los pobres o discriminados?
2. Elecciones	
ELLIB	¿Qué tan independientes del control de los partidos y del gobierno son las elecciones?

CIUDLIB	¿Los ciudadanos son libres de todo tipo de intimidación y abuso?
RESACC	¿Qué tanto los resultados de las elecciones son aceptados por las fuerzas políticas dentro y fuera del país?
MEDACC	¿Qué tan justo es el acceso de los partidos y los candidatos a los medios de comunicación?

3. Sistema de partidos

ENP	<u>Multipartidismo</u>
FRAGMENT	<u>Índice de fragmentación (Rae)</u>
CONCENTR	<u>Índice de concentración (Ocaña y Oñate)</u>
COMPETIT	<u>Índice de competitividad (Ocaña y Oñate)</u>
SISTPAR	¿Qué tan libre está el sistema de partidos del control gubernamental y qué tan libre es la participación política?
REGPART	¿Qué tan justo y abierto es el procedimiento de registro de los partidos?
FINPART	¿Qué tan efectivo es el sistema de financiamiento de los partidos en prevención de su subordinación a intereses particulares?
MEMBREFE	¿En qué medida los partidos políticos se basan en una membresía efectiva y qué tanto sus miembros pueden influir en la política del partido y en el proceso de selección de los candidatos?

4. Representación

INDDESP	<u>Índice de la desproporcionalidad electoral (Gallagher Index)</u>
REPMIN	<u>Representación de las minorías en el congreso</u>
QRINDEX	<u>Quality of Representation Index (Coppedge)</u>
DESPRAE	<u>Índice de desproporcionalidad (Rae)</u>
COMPLEG	¿Qué tanto la legislatura refleja la composición social del electorado?
MINLEG	¿Las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas son efectivamente representadas en la legislatura?

5. Funcionarios

CARGEL	¿Las elecciones son el medio de acceso a los principales cargos políticos del país?
CARGASIM	¿Quiénes ganan las elecciones pueden asumir sus cargos y permanecer en ellos durante todo el periodo?

Democracia civil y política

6. Participación

PARTELE	<u>Participación electoral</u>
PARTORG	<u>El porcentaje de la población que participa en las actividades cívicas o movimientos sociales</u>
PARTVOL	¿Qué tan extensa es la participación de los ciudadanos en asociaciones voluntarias y organizaciones autónomas, y en otro tipo de actividades públicas voluntarias?
ASOCVOL	¿Qué tan extenso es el número de las asociaciones voluntarias, grupos de ciudadanos, movimientos sociales etc., y qué tan independientes son del gobierno?

7. Rendición de cuentas vertical

LEGINFO	¿Qué tan compleja y efectiva es la legislación que da a los ciudadanos el acceso a la información sobre el gobierno?
CTRLSOC	¿Existen instrumentos de contraloría social y qué tan efectivos son sus poderes para escrutar las instituciones gubernamentales y pedirles la rendición de cuentas?

8. Información

MEDCON	<u>Nivel de concentración de la propiedad de los medios electrónicos</u>
MEDPLUR	¿Qué tan independientes son los medios del gobierno, qué tan pluralista es su posesión?
MEDIND	¿Qué tan libres son los medios de la subordinación a los gobiernos extranjeros o compañías multinacionales?

9. Gobernabilidad

SERVIV	¿Existe un servicio civil de carrera?
BCOIND	¿Qué tan independiente es el banco central del ejecutivo, y qué tan libre es de cualquier interferencia?

10. Rendición de cuentas horizontal

RENDLEG	¿Qué tan extensos y efectivos son los poderes de la legislatura para escrutar la ejecutiva y pedirle la rendición de cuentas?
PARTACCB	¿Qué tan efectivamente contribuyen los partidos a la <i>rendición de cuentas</i> del gobierno?
INSTCTRL	¿Existen instrumentos de control formal dentro del estado que gozan de una amplia autonomía y/o independencia y también de los poderes de imponer su autoridad?

11. Descentralización

IMPUESTPROC	<u>Impuestos obtenidos por gobiernos estatales como % de todos los impuestos colectados</u>
GASTOPROC	<u>Gastos públicos estatales como % de todos los gastos públicos</u>
LOCIND	¿Qué tan independientes son las instituciones no-centrales del gobierno de la institución central?

LOCELE	¿Hasta qué punto son los gobiernos locales sujetos a la autorización mediante elecciones libres y justas, y a los criterios de franqueza, <i>rendición de cuentas</i> y <i>capacidad de respuesta</i> ?
Estado de derecho	
12. Legalidad	
IMPREC	<u>Tax revenue</u>
CPI	<u>TI Corruption Perception Index</u>
POPVICTIM	<u>Population Victimised, OECD</u>
INCONSTNUM	<u>Acciones de inconstitucionalidad – número de casos por año</u>
FRONT	¿Existe consenso sobre las fronteras del país y los arreglos constitucionales?
LEY	¿Qué tanto la ley está en vigor en todo el territorio del país?
CORUPPROT	¿Qué tan efectivos son los arreglos que protegen al quien ocupa el cargo y el público de la complicidad en la corrupción?
CTRLINFL	¿Qué tanto la influencia de las empresas poderosas e intereses de los negocios sobre política pública está bajo control, y qué tan libres son los empresarios de la corrupción también en el extranjero?
CTRLTER	¿Qué tan extenso y efectivo es el control del gobierno sobre el territorio y qué tanto lo disminuye la presencia de grupos armados?
13. Poder judicial	
DURPROC	<u>Duración del proceso en promedio</u>
JUEZNUM	<u>Número de jueces por cada 100.000 habitantes</u>
PRISPOPUL	<u>Número de encarcelados por cada 10 000 000 habitantes</u>
SENTEPERA	<u>Número de prisioneros esperando la sentencia en relación con el número total de los prisioneros</u>
JUDIND	¿Qué tan independientes son los tribunales y el poder judicial del ejecutivo, y qué tan libres son de cualquier interferencia?
JUSTACC	¿Qué tan igual y seguro es el acceso de los ciudadanos a la justicia, a los procedimientos adecuados y a la recompensa en caso de mala administración, sin que esto implique trámites engorrosos y gastos excesivos?
JUSTIMP	¿Qué tanto la justicia criminal y el sistema penal obedecen en sus operaciones las reglas apropiadas del tratamiento equitativo e imparcial?
Democracia sustancial	
14. Derechos y libertades	
DERQUEJNUM	<u>número de quejas levantadas ante la CNDH y Ombudsman por cada 100.000 habitantes</u>
VOILLIB	¿Qué tan libre es la gente de la violencia física y opresión psicológica y del miedo de ella?
PROTLIB	¿Qué tan efectiva e igual es la protección de las libertades de movimiento, expresión, asociación y asamblea?
LIBREL	¿Qué tan segura es la libertad de todos los ciudadanos de practicar su propia religión, lenguaje o cultura?
LIBDISC	¿Qué tan libre es la gente de la discriminación por religión, etnia, género, orientación política o sexual?
LIBTORTURE	¿Qué tan libre es la gente del arresto y detención arbitrarios y de tortura?
DERPROP	¿Qué tan amplia y efectiva es la protección del derecho a propiedad privada?
15. Igualdad	
GEM	<u>Gender Empowerment Measure UN</u> (basado en participación política, participación económica y en la toma de decisiones, poder sobre recursos económicos)
GINI	<u>Gini coefficient</u>
HPI	<u>Human Poverty Index UN</u> (basado en longevidad [proporción de la población que no tiene expectativas de vivir hasta los 40 años], conocimiento [tasa de analfabetismo entre adultos] y estándar de vida [proporción de la población sin acceso a agua potable y servicios médicos, y proporción de niños menores de 5 años de bajo peso])
EDI	<u>Education Index UN</u> (basado en % de alfabetización, inscripción en primarias, secundarias y en nivel medio superior)
IGUALACC	¿Qué tan igual es el acceso a los cargos públicos para todos grupos sociales, y qué tan justamente son representados en ellos?
MINGAR	¿Tienen las personas pertenecientes a grupos étnicos minoritarios garantías y derechos a tener sus propias instituciones, prácticas e idiomas?
MINDER	¿Tienen los grupos étnicos minoritarios libre y equitativo acceso a medios eficaces, jurídicamente establecidos, para proteger y ampliar sus derechos?
16. Capacidad de respuesta	
CONSCIUD	¿Qué tan sistemáticos y abiertos son los procedimientos para la consulta pública de las políticas del gobierno y la legislación?
CTRLCIUD	¿Qué tan accesibles y fiables son los servicios públicos para quienes los necesitan, y qué tan sistemática es la consulta con sus usuarios sobre su funcionamiento?
SERVPUBL	¿Existen los instrumentos que permiten a la ciudadanía expresar su opinión e influir las políticas del

REF

estado, ej. referéndum, iniciativa legislativa popular?
¿Cuenta la ciudadanía con instancias jurídicamente establecidas para ejercer un control y una evaluación oportuna y eficaz sobre los resultados de las políticas públicas?

Apéndice 2. Nota metodológica.

El cuestionario se elaboró tomando como base a aquellos creados por Beetham (1994); fueron modificados para reflejar en mejor grado la teoría de la democracia descrita en el Capítulo 1. La encuesta fue diseñada para generar datos cuantitativos y permitir su análisis estadístico. Por ello se adoptó una escala arbitraria de medición de 1 a 5.

El cuestionario se distribuyó mediante correo electrónico entre expertos en ciencia política, sociología y, en menor medida, en derecho, periodismo y economía. No se pretendía obtener una muestra estadísticamente representativa de los expertos de los tres países ni de sus sociedades. Sin embargo, los esfuerzos fueron dirigidos a conseguir una variedad de visiones y campos de conocimiento, así como de las diferentes regiones de los países.

Las listas de los nombres de los expertos fueron creadas con base en los profesores que trabajan en los principales centros académicos de cada país, cuidando la representación geográfica. Se consiguió los datos de 207 personas (63 de España, 68 de México y 76 de Polonia). Sólo 32 de estos han respondido la encuesta, lo que equivale a un 15.45% global (el número de encuestados y porcentaje individual de los tres países respectivamente: España: 13 y 20.63%, México 9 y 12.23%, Polonia 10 y 13.69%). El porcentaje de respuestas obtenido no fue demasiado alto (muy por debajo de las expectativas), pero hay que tener en cuenta que la tasa promedio de respuestas a los estudios realizados por correo es de 20% (Kaplowitz, Hadlock y Levine 2004). La baja tasa de respuestas fue probablemente causada por la combinación de dos factores: la extensión del cuestionario, que requirió de aproximadamente 30 minutos o más para responderlo, y el hecho de que las personas cuya participación fue solicitada pertenezcan a un grupo que suele tener diversas actividades y que por lo tanto dispone de poco tiempo libre. Cabe mencionar que el bajo nivel de respuestas no significa baja calidad de los resultados, como lo demostró el estudio de Visser, Krosnick, Marquette and Curtin (1996).

Para normalizar las escalas de todos los datos (encuestas y estadísticos) se aplicó el método usado por la ONU en la medición del nivel de desarrollo (Human Development Index, Human Development Report 2007/2008, p. 372): el valor de cada dimensión está expresado en la escala de 0 a 1 aplicando la siguiente fórmula:

$$\text{Valor del indicador} = \frac{\text{valor actual} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

La siguiente tabla muestra los valores mínimos y máximos de los indicadores:

Indicador	
PADRNUM	Porcentaje de la población inscrito en el padrón electoral, $V_{\min}=0$ $V_{\max}=100$
ENP	Effective Number of Parties, Laakso y Taagepera (1979), $V_{\min}=1$ $V_{\max}=10$
FRAGMENT	Índice de fragmentación, Rae (1971), $V_{\min}=0$ $V_{\max}=1$
CONCENTR	Índice de concentración, Ocaña y Oñate (1999), mide el porcentaje de voto o escaños que suman entre los dos primeros partidos, $V_{\min}=0$ $V_{\max}=100$

COMPETIT	Índice de competitividad, Ocaña y Oñate (1999), medida por la proximidad de resultados de los principales partidos. A mayor valor del índice, menor la competitividad, $V_{\min}=0$ $V_{\max}=100$
INDESP	Índice de desproporcionalidad, Gallagher (1991), $V_{\min}=1$ $V_{\max}=100$
REPMIN	Proporción de los diputados de las minorías en el Congreso respecto la población perteneciente a las minorías, $V_{\min}=0$ $V_{\max}=100$
QRINDEX	Índice de calidad de la representación, Coppedge (2001), $V_{\min}=1$ $V_{\max}=10$
DESPRAE	Índice de desproporcionalidad, Rae (1971), $V_{\min}=1$ $V_{\max}=10$
MEDCON	Grado de concentración de los medios de difusión, Zeisel (1997), $V_{\min}=0$ $V_{\max}=1$
DURPROC	Duración del proceso judicial en días, $V_{\min}=120$ $V_{\max}=1642$
JUEZNUM	Número de jueces por 100.000 habitantes, $V_{\min}=1$ $V_{\max}=10$
PRISPOPUL	Número de encarcelados por cada 100.000 habitantes, $V_{\min}=23$ $V_{\max}=715$
SENTESPERA	Porcentaje de encarcelados esperando sentencia, $V_{\min}=14.8$ $V_{\max}=40.47$
IMPUESTPRO	Impuestos obtenidos por gobiernos estatales como % de todos los impuestos colectados, $V_{\min}=0$ $V_{\max}=50$
GASTOPROC	Gastos públicos estatales como % de todos los gastos públicos, $V_{\min}=0$ $V_{\max}=50$
PARTELE	Participación electoral, $V_{\min}=0$ $V_{\max}=100$
PARTORG	Participación en organizaciones sociales, $V_{\min}=0$ $V_{\max}=100$
GEM	Gender Empowerment Measure, $V_{\min}=0$ $V_{\max}=1$
GINI	Index GINI, $V_{\min}=0$ $V_{\max}=100$
HPI	Human Poverty Index, $V_{\min}=0$ $V_{\max}=100$
EDI	Education Index, $V_{\min}=0$ $V_{\max}=1$
IMPREC	Nivel de recaudación de impuestos como porcentaje del PIB, $V_{\min}=0.07$ $V_{\max}=41.14$
CPI	Corruption Perceptions Index, $V_{\min}=1$ $V_{\max}=10$
POPVICTIM	Porcentaje de población victimizado, $V_{\min}=0$ $V_{\max}=21.9$
INCONSTNUM	Número de acciones de inconstitucionalidad, $V_{\min}=0$ $V_{\max}=957$
DERQUEJNUM	Número de quejas levantadas ante el organismo de protección de derechos humanos por cada 100.000 habitantes, $V_{\min}=0$ $V_{\max}=240$

Para los “grados” de las variables se obtuvieron los promedios de los datos cuantitativos y cualitativos. El análisis estadístico se realizó mediante el cálculo de la ANOVA (análisis de varianza) no paramétrica bajo la prueba de comparación múltiple de Bonferroni, con el fin de comparar y determinar el grado de diferencia estadísticamente significativa entre pares de datos (España vs México, España vs Polonia y México vs Polonia). El estudio estadístico fue realizado con el programa Prisma Graphpad 4.0.

Apéndice 3. La encuesta.

Dimensión procedimental

Sección 1. Sufragio universal, elecciones libres, justas y competidas

¿Qué tan inclusivos y abiertos son el registro de votantes y los procedimientos del voto para con los ciudadanos en general?

Tomar en cuenta: ¿cuáles son las limitaciones del voto?; ¿Hay algunas otras limitaciones además de la edad?; ¿si el procedimiento del voto es sencillo y claro?

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿El procedimiento de inscripción al padrón es accesible? Es decir, no impone requerimientos difíciles para el registro de los votantes, especialmente los que serían difícilmente cubiertos por los pobres o discriminados

Tomar en cuenta: ¿el procedimiento requiere registrarse lejos del domicilio?; ¿Hay que pagar una cuota o tener un nivel establecido de ingresos para poder votar?

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tan libre está el sistema de partidos del control gubernamental y qué tan libre es la participación política?

Tomar en cuenta:

- ¿Que tan estables y duraderas son las agrupaciones políticas existentes?; ¿los grupos ganadores tienden a restringir la actividad política de los perdedores?; ¿la competencia por el poder se lleva a cabo usando coerción?;
- ¿os grupos políticos se basan en una membrecía estricta?; ¿las partes significativas de la sociedad han sido históricamente excluidas del acceso al poder?; ¿existen grupos significantes excluidos de la participación política?;
- ¿la participación está regulada por el gobierno? por ejemplo canalizada para un solo partido político o bien cuando hay reglas estrictas sobre maneras de expresión política.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tan independientes son las elecciones del control de los partidos y del gobierno?

Tomar en cuenta: ¿la administración electoral es independiente del gobierno? ¿está desempeñada en una forma estrictamente imparcial y políticamente neutra?; ¿la administración electoral basa su actividad en las normas más exigentes de exactitud de la información y en la objetividad del análisis?; ¿existen dudas acerca de la imparcialidad y neutralidad de la administración electoral?; ¿la administración electoral actúa a favor de las fuerzas políticas vinculadas con el gobierno?

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Los ciudadanos son libres de todo tipo de intimidación y abuso?

Tomar en cuenta: ¿los electores votan libremente, sin interferencias, temor, influencia inapropiada o soborno? ¿qué tan comunes son los casos de interferencias ilegales en el proceso del voto?; ¿qué tan ampliamente usadas y altamente organizadas son las prácticas ilegales, como el soborno, la influencia inapropiada etc.?

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tan justo y abierto es el procedimiento de registro de los partidos?

Tomar en cuenta: ¿los candidatos independientes pueden participar en las elecciones? ¿Los requisitos del registro están hechos para excluir a algunos partidos o actores del proceso electoral? ¿Si ciertos requerimientos del registro, por ejemplo un número excesivo de votantes registrados como miembros, limitan las posibilidades de la aparición de nuevos actores? ¿Está el registro abierto y regido por criterios predeterminados usando procedimientos estándar? ¿Se permite la entrada de nuevos actores en la arena electoral?

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tanto los resultados de las elecciones son aceptados por las fuerzas políticas dentro y fuera del país?

Tomar en cuenta: Si los resultados de las elecciones son ampliamente aceptados como legítimos y vinculantes; si los grupos del poder y coaliciones voluntaria y regularmente transfieren el poder a los competidores; si no hay dudas acerca de la legitimidad del proceso de la elección; si hay grupos y/o partes de la sociedad que no aceptan los resultados de las elecciones.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tan efectivo es el sistema de financiamiento de los partidos con respecto a la prevención de su subordinación a intereses particulares?

Tomar en cuenta: Si las leyes incorporan varias medidas para prevenir la subordinación (como financiamiento o cofinanciamiento de los partidos por el estado, prohibición de aportaciones de las empresas privadas y estatales, limitaciones de las cantidades tope que pueden aportar los votantes o la obligación de transparencia en cuanto a aportaciones y gastos); ¿Qué tan efectivas son estas leyes? ¿La violación de la ley implica sanciones al candidato y al partido? ¿Existe la transparencia de los recursos?

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tan justo es el acceso de los partidos y de los candidatos a los medios de comunicación, principalmente televisión y radio?

Tomar en cuenta: si el tiempo de transmisión pública es repartido equitativamente entre los candidatos y partidos políticos; si los partidos políticos son tratados con equidad en la cobertura de noticias y en programas de actualidad; si existen restricciones sobre la compra del tiempo aire.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿En qué medida los partidos políticos se basan en una membresía efectiva y qué tanto sus miembros pueden influir en la política del partido y en el proceso de selección de los candidatos?

Tomar en cuenta: el nivel de la democracia en el interior de los partidos; números de miembros de los partidos; el funcionamiento de los órganos internos de los partidos.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

Sección 2. Representación efectiva

¿Qué tanto la legislatura refleja la composición social del electorado?

Tomar en cuenta: si todos los grupos sociales tienen su representación en la legislatura.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas son efectivamente representadas en la legislatura?

Tomar en cuenta: si las minorías cuentan con un número preestablecido escaños en la legislatura; si los partidos políticos dominantes tomen en cuenta y representan los intereses de las minorías.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

Sección 3. Funcionarios electos

¿En qué medida las elecciones son el medio de acceso a los principales cargos políticos de un país?

Tomar en cuenta: ¿Qué proporción de los cargos de alto nivel (tanto al nivel central como local) provienen de las elecciones directas? ¿El jefe del gobierno y los miembros del gabinete necesitan contar con el mandato obtenido en las elecciones directas?

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Quiénes ganan las elecciones pueden asumir sus cargos y permanecer en ellos durante todo el periodo?

Tomar en cuenta: si el gobierno descendiente otorga al nuevo gobierno el poder de acuerdo con las normas establecidas por la ley; si el gobierno suele permanecer en el cargo durante el periodo establecido legalmente.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

--	--	--	--	--

Sección 4. Fuentes alternativas de información

¿Qué tan independientes son los medios del gobierno y qué tan pluralista es su posesión?

Tomar en cuenta: ¿Qué tan pluralistas son las opiniones en ellos expresadas?

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tan libres son los medios de la subordinación a los gobiernos extranjeros o compañías multinacionales?

Tomar en cuenta: ¿Qué tan independiente es la posesión de los medios? ¿Qué tanto influyen en las opiniones por ellos expresadas los gobiernos extranjeros o compañías multinacionales?

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

Gobierno democrático

Sección 5. Poder judicial

¿Qué tan independientes son los tribunales y el poder judicial del ejecutivo, y qué tan libres son de cualquier interferencia?

Tomar en cuenta: los procedimientos de nombramiento de los jueces; si los jueces están nombrados por periodos preestablecidos por la ley; ¿Qué tan efectivas en la práctica son las reglas de independencia de los jueces?

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tan igualitario y seguro es el acceso de los ciudadanos a la justicia, a los procedimientos adecuados y a la recompensa en el caso de mala administración, sin que esto implique trámites engorrosos y gastos excesivos?

Tomar en cuenta: si los trámites no son demasiado costosos; si no son demasiado prolongados; si acceso a la justicia no implica viajes excesivamente largos; si los procedimientos no son demasiado complicados; si siempre se otorga recompensa en el caso de mala administración.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tanto la justicia criminal y el sistema penal obedecen en sus operaciones las reglas apropiadas del tratamiento equitativo e imparcial?

Tomar en cuenta: ¿La justicia criminal y el sistema penal se rigen por las reglas de equidad e imparcialidad? ¿En qué grado la corrupción y el sistema de favoritismo distorsiona la aplicación de la justicia? ¿Qué tan comunes son los casos de violación de las reglas de equidad e imparcialidad?

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

Sección 6. Capacidad de respuesta

¿Qué tan sistemáticos y abiertos son los procedimientos para la consulta pública de las políticas del gobierno y la legislación?

Tomar en cuenta: ¿Existen procedimientos para la consulta pública? ¿Qué tan sistemáticamente son usados? ¿Qué tan abiertos son para todos los ciudadanos? ¿Se basan solamente en consultas con expertos?

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Cuenta la ciudadanía con instancias jurídicamente establecidas para ejercer un control y una evaluación oportuna y eficaz sobre los resultados de las políticas públicas?

Tomar en cuenta: ¿El gobierno y el parlamento llevan a cabo consultas ciudadanas? ¿Qué canales son establecidos para este fin y con qué frecuencia se llevan a cabo las consultas? ¿Sobre qué temas se realizan las consultas? ¿Los ciudadanos necesitan ejercer presión para hacerse escuchar?

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tan accesibles y fiables son los servicios públicos para quienes los necesitan, y qué tan sistemática es la consulta con sus usuarios sobre su funcionamiento?

Tomar en cuenta: ¿Los servicios públicos son accesibles para todos los ciudadanos? ¿Su funcionamiento adecuado y fiable? ¿Está tomada en cuenta la opinión de los usuarios sobre su funcionamiento? ¿Se suelen dar preferencias a ciertos grupos? ¿Los servicios públicos responden solo a las necesidades de los grupos privilegiados?

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Existen los instrumentos que permiten a la ciudadanía expresar su opinión e influir las políticas del estado, por ejemplo el referéndum la iniciativa legislativa popular?

Tomar en cuenta:

- Respecto al referéndum: ¿existe la mención en la constitución? ¿El referéndum es necesario para cambiar la constitución? ¿Quién puede ordenar un referéndum? ¿Qué mayoría se necesita para que sea valido? ¿Su resultado es consultativo u obligado?
- Respecto a la iniciativa legislativa popular: ¿Existe la mención en la constitución? ¿El procedimiento está abierto e accesible? ¿Cuál es el número de firmas requeridas? ¿El

parlamento está obligado a discutirla? ¿Los representantes de la ciudadanía pueden tomar parte en los trabajos legislativos?

- ¿Existen otros instrumentos del control e influencia? ¿Qué tan efectivos y abiertos son?

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

Sección 7. Descentralización

¿Qué tan independientes son las instituciones no-centrales del gobierno de la institución central?

Tomar en cuenta: que tan amplia es la área de toma de decisiones de las instituciones no-centrales; si los representantes locales pueden influir las decisiones centrales; qué tan independientes del gobierno central son las instituciones locales: si son limitadas únicamente por las generales reglas de operación y si cuentan con recursos suficientes para ejercer su poder.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Hasta qué punto los gobiernos locales son sujetos a la autorización mediante elecciones libres y justas, y a los criterios de franqueza, rendición de cuentas y capacidad de respuesta?

Tomar en cuenta: ¿Se llevan a cabo las elecciones directas para elegir los representantes locales? ¿Existe reelección a nivel local? ¿Los ciudadanos cuentan con herramientas de control? ¿Las instituciones locales son responsables y rinden cuentas ante alguna institución en particular? ¿Tienen la capacidad de responder a las necesidades de los ciudadanos?

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

Sección 8. Rendición de cuentas horizontal

¿Qué tan extensos y efectivos son los poderes de la legislatura para escrutar la ejecutiva y pedirle la rendición de cuentas?

Tomar en cuenta: si es la legislatura quien nombra al jefe del gobierno y puede destituirlo; si el gobierno es responsable ante la legislatura; si la aprobación del presupuesto requiere de la aprobación de la legislatura.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tan efectivamente contribuyen los partidos a la rendición de cuentas del gobierno?

Tomar en cuenta: si los partidos de oposición escrutan al gobierno continuamente; si informan honestamente a la opinión pública sobre eventuales fallas del gobierno; si los partidos que apoyan al gobierno siguen vigilando sus decisiones.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Existen instrumentos de control formal dentro del estado que gozan de una amplia autonomía y/o independencia y también de los poderes suficientes para imponer su autoridad?

Tomar en cuenta: si las instituciones del control, como ombudsman, agencias auditoras etc., disponen de un presupuesto suficiente para ejercer su papel; si sus reportes y/o decisiones son obligadas para las instituciones controladas; si sus oficiales tienen sus puestos asegurados por un periodo fijo y si son elegidos independientemente.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

Sección 9. Gobernabilidad

¿Existe un servicio civil de carrera?

Tomar en cuenta: la calidad de la burocracia; si los oficiales son competentes; si son nombrados en un proceso independiente, por ejemplo en un concurso; ¿Qué tanto son libres de la presión política? si tienen puestos asegurados por periodos definidos e independientes de la voluntad política.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tan independiente es el banco central del ejecutivo y qué tan libre es de cualquier interferencia?

Tomar en cuenta: si el banco central tiene la autonomía de elegir los mejores medios para cumplir las metas establecidas por el gobierno; si los oficiales del banco son protegidos de la política teniendo su puesto asegurado por un periodo establecido y si su elección es independiente del ejecutivo; si el gobierno no puede derribar las decisiones del banco.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

Ciudadanía

Sección 10. Participación

¿Qué tan extensa es la participación de los ciudadanos en asociaciones voluntarias y organizaciones autónomas y en otro tipo de actividades públicas voluntarias?

Tomar en cuenta: ¿Qué tan amplio es el número de los ciudadanos que participan en todos los tipos de asociaciones voluntarias? ¿La actividad social está bien vista por los ciudadanos?

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tan extenso es el número de las asociaciones voluntarias, grupos de ciudadanos, movimientos sociales, políticos etc., y qué tan independientes son del gobierno?

Tomar en cuenta: ¿Cuál es el número de las organizaciones sociales de todos los tipos? ¿Qué tan complicado es fundar una organización civil? ¿Las organizaciones civiles tienen privilegios económicos? (impuestos bajos o nulos, posibilidad de llevar a cabo actividades económicas lucrativas con el fin de sustentar su operación); ¿Las organizaciones civiles tienen la posibilidad de actuar en el terreno de la política? Por ejemplo mediante lobbying.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

Sección 11. Rendición de cuentas vertical

¿Qué tan compleja y efectiva es la legislación que da a los ciudadanos el acceso a la información sobre el gobierno?

Tomar en cuenta: ¿Existe la legislación sobre el acceso a la información del interés público? Si el acceso ciudadano a la información es: fácil (incluyendo oportunidad y no discriminación), comprensiva (los temas clave no quedan fuera), relevante (evitando la información superflua).

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Existen instrumentos de contraloría social y qué tan efectivos son sus poderes para escrutar las instituciones gubernamentales y pedirles la rendición de cuentas?

Tomar en cuenta: si existen organizaciones civiles que se orientan específicamente al control, la vigilancia y evaluación de las acciones y programas de gobierno; si estas organizaciones no se enfrentan a dificultades en la recolección de información sobre las acciones del gobierno; si tienen canales de expresar las quejas y denuncias y si estas son tratadas con seriedad por las instancias encargadas a analizarlas.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

Sección 12. Igualdad política, económica y social

¿Qué tan igual es el acceso a los cargos públicos para todos los grupos sociales, y qué tan justamente son representados en ellos?

Tomar en cuenta: si el estado asegura la participación de todos los ciudadanos en la toma de decisiones (ej. creando mecanismos que aseguran la participación de las minorías en la legislativa); si los medios económicos no son un impedimento en el ejercicio de carrera política; si pertenencia a grupos sociales, étnicos, religiosos o etc., no es un impedimento en el ejercicio de una carrera política.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Tienen las personas pertenecientes a los grupos étnicos minoritarios garantías y derechos a tener sus propias instituciones, prácticas e idiomas?

Tomar en cuenta: si el estado crea condiciones favorables para que puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Tienen los grupos étnicos minoritarios el acceso libre y equitativo a medios eficaces, jurídicamente establecidos, para proteger y ampliar sus derechos?

Tomar en cuenta: si el gobierno crea condiciones favorables para que puedan participar en el progreso y el desarrollo económico; si los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías se tienen debidamente en cuenta en las políticas y programas nacionales; si pueden establecer y mantener sus propias asociaciones.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

Estado de derecho

Sección 13. Estado de derecho

¿Existe el consenso sobre las fronteras del país y los arreglos constitucionales?

Tomar en cuenta: hasta qué grado todos los grupos relevantes de la sociedad están de acuerdo acerca de la ciudadanía y aceptan el estado en su forma existente como legítimo; si la legitimidad del estado y su orden legal son formulados y justificados sin referencias a los dogmas religiosos.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tanto la ley está en vigor en todo el territorio del país?

Tomar en cuenta: hasta qué grado el monopolio estatal del uso de la fuerza está en vigor en todo el territorio; qué tan amplias y efectivas son las estructuras básicas de la administración estatal; qué tan efectiva es la policía y otras instituciones dedicadas al mantenimiento del orden y seguridad.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tan efectivos son los arreglos que protegen a quien ocupa el cargo y al público de la complicidad en la corrupción?

Tomar en cuenta: si los arreglos institucionales limitan los posibles beneficios de acto de corrupción para hacerla menos atractiva; si las acciones administrativas son suficientemente transparentes para reducir el riesgo de la corrupción; si los oficiales corruptos son expuestos a la vista pública y castigados severamente; si los procesos de los oficiales corruptos se llevan a cabo con transparencia total.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tanto la influencia de las empresas poderosas e intereses de los negocios sobre política pública está bajo control, y qué tan libres son los empresarios de la corrupción, también en el extranjero?

Tomar en cuenta: si existen y qué tan efectivas son las leyes que regulan las actividades de lobbying, las relaciones del gobierno con las corporaciones, el nombramiento de los consejeros del gobierno, etc.; qué tan comunes son los casos de los errores y evidentes inclinaciones en las regulaciones del gobierno en materia de economía, negocios o finanzas.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tan extenso y efectivo es el control del gobierno sobre el territorio y qué tanto lo disminuye la presencia de grupos armados?

Tomar en cuenta: ¿Qué tan fuerte y extensa es la presencia de grupos armados, mafias, guerrillas etc.? ¿Qué tan fuerte es la guerra entre grupos armados, mafias, guerrillas etc. y el aparato de seguridad estatal? ¿El aparato de la seguridad estatal no se comporta como un ejército privado realizando intereses particulares de sus jefes?

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

Sección 14. Derechos civiles y políticos y la libertad del individuo

¿Qué tan libre es la gente de la violencia física y opresión psicológica y del miedo de ella?

Tomar en cuenta: ¿Qué tan frecuentes son las violaciones de los derechos y de la seguridad personal, ejercidos por los representantes del gobierno (policía etc.) o por criminales? ¿Qué tan frecuentes son los secuestros, violaciones, asesinatos y robos (especialmente a mano armada)? ¿Qué tan efectiva es la protección que otorga el estado contra la delincuencia?

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tan efectiva e igual es la protección de las libertades de movimiento, expresión, asociación y asamblea?

Tomar en cuenta: si todos los ciudadanos tienen la libertad de viajar dentro del territorio del estado, como de salir fuera del estado y de regresar a él; si todos los ciudadanos tienen libertad de reunirse y asociarse con otros en partidos políticos, sindicatos, organizaciones culturales y otros de cualquier tipo de intereses; si no hay restricciones acerca de esa libertad de reunir y asociar; si todos los ciudadanos tienen la libertad de expresión en todas sus formas, incluyendo arte y música, y si esa libertad no se ve afectada por censura por parte del gobierno.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tan segura es la libertad de todos los ciudadanos de practicar su propia religión, lenguaje o cultura?

Tomar en cuenta: ¿Hasta qué grado los ciudadanos son libres para practicar su religión sin restricciones por parte del gobierno? ¿Los ciudadanos tienen la libertad de convertir a los otros a su religión, sin usar métodos ilegales y de coerción? ¿Los ciudadanos de minorías lingüísticas, étnicas o culturales tienen la libertad de practicar su idioma, cultura o tradición, sin restricciones por parte del gobierno?

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tan libre es la gente de la discriminación por religión, etnia, género, orientación política o sexual?

Tomar en cuenta: si el gobierno actúa a favor de la aceptación de todas las minorías, por ejemplo mediante educación social; si las instituciones públicas y sus oficiales no discriminan a los ciudadanos por ninguna razón; si los trabajos, la vida política y los cargos son disponibles a la gente de distintos grupos sociales.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tan libre es la gente del arresto y detención arbitrarios y de tortura?

Tomar en cuenta: si los ciudadanos son libres de tortura, entendida como cualquier acción ejercida con el fin de influir dolor, tanto mental como físico, por los oficiales del gobierno o por los individuos privados instigados por tales oficiales; por tortura se entiende también el uso de la fuerza física y de otro tipo ejercido por policías o guardias de prisión, que es cruel, inhumana y degradante; incluyen también las muertes en prisión causadas por negligencia de los oficiales del gobierno; detención y arresto arbitrarios son cualquier detenimiento de un individuo sin causa debida, o sin cumplir los requisitos que se establezcan legalmente.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

¿Qué tan amplia y efectiva es la protección del derecho a la propiedad privada?

Tomar en cuenta:

Si el estado protege incondicionalmente toda la propiedad privada de todos los ciudadanos, con excepción de los bienes adquiridos por la violación de la ley.

Muy poco / nada	Poco	Medianamente	Bastante	Muy ampliamente
1	2	3	4	5

Apéndice 4. Datos sobre la calidad de la democracia.

ESPAÑA MÉXICO POLONIA

Democracia formal			
1. Sufragio universal	0.89	0.84	0.92
2. Elecciones	0.82	0.62	0.79
3. Representación efectiva	0.59	0.41	0.52
4. Funcionarios electos	0.85	0.67	0.70
5. Sistema de partidos	0.56	0.52	0.60
	0.74	0.61	0.71
Democracia civil y política			
6. Participación	0.49	0.41	0.42
7. <i>Rendición de cuentas</i> vertical	0.62	0.49	0.62
8. <i>Rendición de cuentas</i> horizontal	0.76	0.50	0.83
9. Acceso a la información	0.57	0.38	0.59
10. Gobernabilidad	0.87	0.67	0.66
11. Descentralización	0.80	0.33	0.62
	0.69	0.46	0.62
Estado de derecho			
12. Legalidad	0.61	0.42	0.57
13. Aplicación de justicia	0.65	0.55	0.60
	0.63	0.48	0.59
Democracia sustancial			
14. Derechos y libertades	0.81	0.56	0.79
15. Igualdad	0.81	0.57	0.77
16. <i>Capacidad de respuesta</i>	0.61	0.38	0.59
	0.74	0.50	0.71
TOTAL	0.70	0.51	0.66

Datos crudos.

	ESPAÑA	MÉXICO	POLONIA
Democracia formal			
1. Sufragio universal			
PADRNUM	100.00	98.70	100.00
REGVOT	4.23	4.33	3.98
PADRIN	4.08	3.33	4.88
2. Elecciones			
ELLIB	4.38	3.20	3.80
CIUDLIB	4.00	3.17	4.15
RESACC	4.54	3.17	4.50
MEDACC	3.54	2.83	3.28
3. Sistema de partidos			
ENP	2.36	3.03	2.82
Fragment	0.7126	0.7803	0.8181
Concentr	73.16	67.89	49.93
Competit	8.76	7.13	10.77
SISTPAR	4.08	3.17	2.88
REGPART	3.77	3.17	3.80
FINPART	3.15	3.00	3.20
MEMBREFE	2.62	2.17	2.65
4. Representación			
INDDESP	7.48	6.99	8.79
REPMIN	42.81	23.63	33.07
QRINDEX	3.29	2.22	2.20
DESPRAE	1.27	3.98	1.86
COMPLEG	3.15	2.67	3.40
MINLEG	3.38	1.83	3.80
5. Funcionarios			
CARGEL	3.83	3.50	3.44
CARGASIM	4.69	3.20	3.60
Democracia civil y política			
6. Participación			
PARTELE	60.95	58.55	53.88
PARTORG	14.80	10.30	10.40
PARTVOL	2.85	2.00	2.20
ASOCVOL	3.23	2.80	3.00
7. Rendición de cuentas vertical			
LEGINFO	3.31	2.60	3.30
CTRLSOC	2.92	2.33	2.89
8. Información			
MEDCON	0.78	0.94	0.72
MEDPLUR	3.59	2.67	3.70
MEDIND	3.85	2.56	3.70
9. Gobernabilidad			
SERVIV	4.46	2.67	2.50
BCOIND	4.25	4.00	4.08
10. Rendición de cuentas horizontal			
RENDLEG	3.85	2.50	4.68
PARTACCB	3.69	2.00	3.90
INSTCTRL	3.91	3.00	3.90
11. Descentralización			
IMPUESTPROC	28.39	4.48	21.08
GASTOPROC	70.00	13.46	49.85

LOCIND	3.92	2.50	3.68
LOCELE	4.15	2.33	3.98
Estado de derecho			
12. Legalidad			
IMPREC	12.65	12.99	16.47
CPI	6.10	3.30	5.00
POPVICTIM	9.10	18.70	15.00
INCONSTNUM	131.00	383.00	443.00
FRONT	3.62	3.00	3.78
LEY	4.69	2.83	3.78
CORUPPROT	3.46	2.00	2.85
CTRLINFL	3.08	2.00	2.60
CTRLTER	4.38	3.00	4.38
13. Poder judicial			
DURPROC	515.00	415.00	980.00
JUEZNUM	9.82	1.67	20.32
PRISPOPUL	127.22	205.39	208.84
SENTESPERA	24.58	40.47	14.80
JUDIND	3.33	2.83	4.00
JUSTACC	2.85	2.33	2.45
JUSTIMP	4.00	2.17	2.98
Democracia sustancial			
14. Derechos y libertades			
DERQUEJNUM	52.21	27.97	159.86
VOILLIB	4.15	2.67	3.38
PROTLIB	4.46	3.50	4.58
LIBREL	4.69	3.83	4.40
LIBDISC	4.31	3.00	3.48
LIBTORTURE	4.69	2.50	4.10
DERPROP	4.77	3.33	4.08
15. Igualdad			
GEM	0.84	0.63	0.63
GINI	34.70	48.10	34.90
HPI	12.40	28.10	12.80
EDI	0.98	0.89	0.95
IGUALACC	3.46	1.83	3.45
MINGAR	4.08	2.17	4.00
MINDER	3.92	2.17	3.88
16. Capacidad de respuesta			
CONSCIUD	2.77	2.17	2.50
CTRLCIUD	2.54	1.50	2.55
SERVPUBL	3.62	2.33	2.68
REF	3.31	1.50	3.98

Apéndice 5. Fuentes de datos.

	ESPAÑA	MÉXICO	POLONIA
Democracia formal			
1. Sufragio universal			
PADARNUM	Governance Indicators Database, Inter-American Development Bank, http://www.iadb.org/	Governance Indicators Database, Inter-American Development Bank, http://www.iadb.org/	Governance Indicators Database, Inter-American Development Bank, http://www.iadb.org/
REGVOT	Encuestas	Encuestas	Encuestas
PADRIN			
2. Elecciones			
ELLIB	Encuestas	Encuestas	Encuestas
CIUDLIB			
RESACC			
MEDACC			
3. Sistema de partidos			
ENP	Cuentas propias, www.elecciones.mir.es	Cuentas propias, www.ife.org.mx	Cuentas propias, www.pkw.gov.pl
Fragment	Cuentas propias, www.elecciones.mir.es	Cuentas propias, www.ife.org.mx	Cuentas propias, www.pkw.gov.pl
Concentr	Cuentas propias, www.elecciones.mir.es	Cuentas propias, www.ife.org.mx	Cuentas propias, www.pkw.gov.pl
Competit	Cuentas propias, www.elecciones.mir.es	Cuentas propias, www.ife.org.mx	Cuentas propias, www.pkw.gov.pl
SISTPAR	Encuestas	Encuestas	Encuestas
REGPART			
FINPART			
MEMBREFE			
4. Representación			
INDESP	Cuentas propias, www.elecciones.mir.es	Cuentas propias, www.ife.org.mx	Cuentas propias, www.pkw.gov.pl
REPMIN	Cuentas propias, www.elecciones.mir.es	Cuentas propias, http://prdleg.cddhcu.gob.mx/debate_parlamentario/octubre/equid_03.htm , Grupo Parlamentario del PRF, LIX Legislatura, 2005	Cuentas propias, www.pkw.gov.pl
QRINDEX	Cuentas propias, www.elecciones.mir.es	Cuentas propias, www.ife.org.mx	Cuentas propias, www.pkw.gov.pl

DESPRAE	Cuentas propias, www.elecciones.mir.es	Cuentas propias, www.ife.org.mx	Cuentas propias, www.pkw.gov.pl
COMPLEG	Encuestas	Encuestas	Encuestas
MINLEG			
5. Funcionarios			
CARGEL	Encuestas	Encuestas	Encuestas
CARGASIM			
Democracia civil y política			
6. Participación			
PARTELE	www.elecciones.mir.es	www.ife.org.mx	www.pkw.gov.pl
PARTORG	OECD Factbook 2009	OECD Factbook 2009	OECD Factbook 2009
PARTVOL	Encuestas	Encuestas	Encuestas
ASOCVOL			
7. Rendición de cuentas vertical			
LEGINFO	Encuestas	Encuestas	Encuestas
CTRLSOC			
8. Información			
MEDCON	Cuentas propias	Cuentas propias	Cuentas propias
MEDPLUR	Encuestas	Encuestas	Encuestas
MEDIND			
9. Gobernabilidad			
SERVIV	Encuestas	Encuestas	Encuestas
BCOIND			
10. Rendición de cuentas horizontal			
RENDLEG	Encuestas	Encuestas	Encuestas
PARTACCB			
INSTCTRL			
11. Descentralización			
IMPUESTPROC	Cuentas propias, Ministerio de Economía y Hacienda, Agencia Tributaria, www.meh.es	Cuentas propias con base en el 3er Informe de Gobierno de Felipe Calderón	Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl
GASTOPROC	Cuentas propias, Instituto Nacional de Estadística www.ine.es , www.meh.es	Cuentas propias con base en el 3er Informe de Gobierno de Felipe Calderón	Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl
LOCIND	Encuestas	Encuestas	Encuestas
LOCELE			

Estado de derecho			
12. Legalidad			
IMPREC	Governance Indicators Database, Inter-American Development Bank, http://www.iadb.org/	Governance Indicators Database, Inter-American Development Bank, http://www.iadb.org/	Governance Indicators Database, Inter-American Development Bank, http://www.iadb.org/
CPI	Transparency International Corruption Perception Index 2008	Transparency International Corruption Perception Index 2008	Transparency International Corruption Perception Index 2008
POPVICTIM	OECD Factbook 2009	OECD Factbook 2009	OECD Factbook 2009
INCONSTNUM	www.tribunalconstitucional.es	3er Informe de Gobierno de Felipe Calderón	www.trybunal.gov.pl
FRONT	Encuestas	Encuestas	Encuestas
LEY			
CORUPPROT			
CTRLINFL			
CTRLTER			
13. Poder judicial			
DURPROC	Governance Indicators Database, Inter-American Development Bank, http://www.iadb.org/	Governance Indicators Database, Inter-American Development Bank, http://www.iadb.org/	Governance Indicators Database, Inter-American Development Bank, http://www.iadb.org/
JUEZNUM	www.nationmaster.com	Cuentas propias, Consejo de la Judicatura Federal, www.cjf.gob.mx	www.nationmaster.com
PRISPOPUL	Ministerio del Interior, www.mir.es	3er Informe de Gobierno de Felipe Calderón	Służba Więzienna, www.sw.gov.pl
SENTESPERA	Cuentas propias, Ministerio del Interior, www.mir.es	Cuentas propias con base en el 3er Informe de Gobierno de Felipe Calderón	Służba Więzienna, www.sw.gov.pl
JUDIND	Encuestas	Encuestas	Encuestas
JUSTACC			
JUSTIMP			
Democracia sustancial			
14. Derechos y libertades			
DERQUEJNUM	www.defensordelpueblo.es	CNDH Informe de actividades 2008, www.cndh.org.mx	Reporte de Ombudsman 2008, www.rpo.gov.pl
VOILLIB	Encuestas	Encuestas	Encuestas
PROTLIB			
LIBREL			
LIBDISC			
LIBTORTURE			

DERPROP			
15. Igualdad			
GEM	Human Development Report UN 2009	Human Development Report UN 2009	Human Development Report UN 2009
GINI			
HPI			
EDI			
IGUALACC	Encuestas	Encuestas	Encuestas
MINGAR			
MINDER			
16. Capacidad de respuesta			
CONSCIUD	Encuestas	Encuestas	Encuestas
CTRLCIUD			
SERVPUBL			
REF			

Bibliografía

Aboites Aguilar, Luis (2008), *El último tramo 1929-2000*, en: *Nueva historia mínima de México*, México, Colegio de México

Acosta Silva, Adrián (2000), *Estado y régimen presidencialista en México: los dilemas de la gobernabilidad democrática*, en: Julio Labastida, Martín del Campo, Antonio Camou, Noemí Luján Ponce eds., *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, México, Plaza y Valdés

Acosta, Mariclaire (2010), *The Role of Civil Society*, en: Andrew Selee and Jacqueline Peschard, eds., *Mexico's Democratic Challenges, Politics, Government, and Society*, Washington: Woodrow Wilson Center Press

Aguayo, Sergio (2010), *Vuelta en U. Guía para reactivar la democracia estancada*, México: Taurus

Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer (1997), *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena

Albreich Nistal, Tomás (2007), *Asociaciones y Movimientos Sociales en España: Cuatro Décadas de*

Cambios, Revista de Estudios de Juventud No. 76, pp. 71-89

Alcántara Sáez M. eds. (2003), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de democracia en América Latina*, Buenos Aires: Homo Sapiens

Alcántara Sáez, Manuel (1992), *Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa Oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Núm. 11, pp. 9-42

Ansolabehere, Karina (2007), *La política desde la justicia, Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, México, Flacso y fontamara

Aparicio, Miguel (1980), *Introducción al sistema político y constitucional español*, Ariel, Barcelona

Armony, Ariel C. y Hector E. Schamis (2005), *Babel in Democratization Studies*, Journal of Democracy Volume 16, Number 4, 113-128

Astorga, Luis (2002), *The Field of Drug Trafficking in Mexico*, en: *Globalisation, Drugs and Criminalization. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico*, UNESCO, UNODCCP, Most, www.unesco.org/most/globalisation/drugs_1.htm

----- (2009), *México: transición democrática, organizaciones de traficantes e inseguridad*, www.razonpublica.com

Avritzer, Leonardo (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton: Princeton University Press

Baker, Bruce, (1999) *The Quality of Democracy in the Developing World: Why and How it Should Be Measured?*, The 27th ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim

Barany, Zoltan y Ivan Volgyes (1995), *The Legacies of Communism in Eastern Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press

Basave Fernández del Valle, Agustín (1963), *Teoría de la democracia. Fundamentos de filosofía democrática*, México: Jus México

Baylis, Thomas A. (2007), *Embattled executives: Prime ministerial weakness in East Central Europe*, Communist and Post-Communist Studies 40, pp. 81-106

Beetham, David (1994), eds., *Defining and Measuring democracy*, SAGE Modern Politics Series Vol. 36, Sage, London

Beetham, David (2004), *Freedom as the Foundation*, Journal of Democracy Volume 15, Number 4, 61-75

----- (1999), *Democracy and Human Rights*, Polity Press, Cambridge

Berlin, Isaiah (1998), *Cuarto ensayos sobre la libertad*, Alianza, Madrid

Biescas, José Antonio y Manuel Tuñón de Lara (1981), *España bajo la dictadura franquista 1939-1975*, Barcelona, Leber

Binetti, Carlo y Fernando Carrillo Flórez, eds. (2006), *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, New York: BIAD, CE

Bizberg, Ilán (2003), *Auge y decadencia del corporativismo*, en: Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, eds., *Una historia contemporánea de México*, T. 1 Transformaciones y permanencias, pp. 313-366, Oceano, México

Blancarte, Roberto (2005), *Religiosidad, creencias e Iglesias en la época de la transición democrática*, en: Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, eds., *Una historia contemporánea de México*, T. 2 Actores, pp. 225-303, Oceano, México

Blancarte, Roberto (2010), *Churches, Believers, and the State in Mexico*, en: Andrew Selee and Jacqueline Peschard, eds., *Mexico's Democratic Challenges, Politics, Government, and Society*, Washington: Woodrow Wilson Center Press

Bollen, Kenneth A. y Pamela Paxton (2000), *Subjective Measures of Liberal Democracy*, Comparative Political Studies Vol. 33:58-86

Burdeau, Georges (1960), *La democracia*, Ariel, Caracas - Barcelona

Canfora, Luciano (2006), *Democracy in Europe: A History of an Ideology*, Oxford: Blackwell Publishing

Carbonell, Miguel y Pedro Salazar (2006), *División de poderes y régimen presidencial en México*, IJ-UNAM, México

Carlyle, A.J. (1982), *La libertad política. Historia de su concepto en la Edad Media y los tiempos modernos*, México: FCE

Carr, Raymond (2003), *España: de la Restauración a la democracia, 1875-1980*, Barcelona, Ariel Historia

Casar, María Amparo (2010), *Executive-Legislative Relations: Continuity or Change?*, en: Andrew Selee and Jacqueline Peschard, eds., *Mexico's Democratic Challenges, Politics, Government, and Society*, Washington: Woodrow Wilson Center Press

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

Cerroni, Umberto (1972), *La libertad de los modernos*, Barcelona: Martínez Roca

Cladis, Mark S. (1992), *A Communitarian Defence of Liberalism: Emile Durkheim and Contemporary Social Theory*, Stanford: Stanford University Press

Collier, David y Steven Levitsky (1996), *Research Note: Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research*, *World Politics* - Volume 49, Number 3, April 1997, pp. 430-451

Colomer J.M. (2002), *“La transición a la democracia. El modelo español”*, Barcelona, Anagrama 1998

Coppedge, Michael (2003), *Democracy and Dimensions: Comments on Munck and Verkuilen*, *Comparative Political Studies*; 35; 35

Corona Armenta, Gabriel (2007), *El presidencialismo ante el reto de la consolidación democrática*, en: 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*, pp.27-59, IIS-UNAM, México

Cosío, José Ramón (2010), *The Justice System in Mexico*, en: Andrew Selee and Jacqueline Peschard, eds., *Mexico's Democratic Challenges, Politics, Government, and Society*, Washington: Woodrow Wilson Center Press

Crouch, Colin (2004), *Post-democracy*, Cambridge: Polity Press

Curry Jane Leftwich, y Luba Fajfer, eds. (1996), *Poland's Permanent Revolution. People vs Elites, 1956 to the Present*, Washington, The American University Press

Dahl, Robert (1970), *Polyarchy. Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven

----- (1989), *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven

----- (1998), *On Democracy*, Yale University Press, New Haven

Dahrendorf, Ralf (1966), *Sociedad y libertad*, Madrid: Tecnos

Dalton, Russell J., Shin Doh C. y Jou Willy (2007), *Understanding Democracy: Data from Unlikely Places*, Journal of Democracy Volume 18, Number 4

Del Villar, Samuel I. (2005), *El voto que cuajó tarde*, en: Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, eds., *Una historia contemporánea de México*, T. 2 Actores, pp. 49-88, Oceano, México

Diamond, Larry (2008), *The Spirit of Democracy*, Times Books, New York

-----, "Democracy, Development and Good Governance: The Inseparable Links", Annual Democracy and Governance Lecture, Center for Democratic Development, Ghana, March 1, 2005

----- (1999), *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press

Diamond, Larry y Leonardo Morlino, (2004), *Assessing the Quality of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore

Dresser, Denise (2003), *Mexico: From PRI Dominance to Divided Government*, en: Jorge I. Domínguez y Michael Schifter (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore

Drozdowski, Marian y Andrzej Zahorski: (2004) *Historia Warszawy*, Warszawa, Wydawnictwo Jeden Świat

Dworkin, Ronald (2003), *Virtud soberana. La teoría y práctica de la igualdad*, Paidós, Madrid

Edwardsen, Unni (1997), *A Cultural Approach to Understanding Modes of Transition to Democracy*, *Journal of Theoretical Politics* 1997; 9; 211

EGM, Resumen General de Resultados, Medios de comunicación en España, Febrero a noviembre 2009, www.aimc.es

Eisler, Jerzy (1992), *Zarys dziejow politycznych Polski 1944-1989*, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa

Ekiert, Grzegorz (1996), *The state against society*, Princeton, Princeton University Press

Elster, Jon, Claus Offe, y Ulrich K. Preuss (1998), *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, New York: Cambridge University Press

Escobedo, Juan Francisco (2000), *Resonancias del México autoritario*, México, Universidad Iberoamericana

España Siglo XXI, Salustiano del Campo y José Félix Tezanos (dirs.), Tomo 2 *La Política*, Manuel Jiménez de Parga y Fernando Vallespin eds., Madrid, Biblioteca Nueva

Farrelly, Colin (2004), *An Introduction to Contemporary Political Theory*, London: Sage

Ferrajoli, Luigi (2008), *Democracia y garantismo*, Madrid: Trotta

----- (2006), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid: Trotta

Ferrer, Manuel, ed. (1993), *Franquismo y transición democrática. Lecciones de historia reciente de España*, Las Palmas de Gran Canaria, Centro de Estudios de Humanidades

Fish M. S., "Stronger Legislatures, Stronger Democracies", *Journal of Democracy*, Vol. 17 No. 1, January 2006, pp. 5-20

Fontana, Josep ed. (1986), *España bajo el franquismo*, Barcelona, Editorial Crítica Grijalbo

Fox, Jonathan (1994), *The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico*, *World Politics*, Vol. 46, No. 2, pp. 151-184

Fuentes, Carlos (1974), *Central and Eccentric Writing*, en: A. Fremantle ed., *Latin American Literature Today*, New York, Mentor Books

Fusi, Juan Pablo (1986), *La reparación de la conflictividad en la España de los 60*, en: Josep Fontana ed., *España bajo el franquismo*, Barcelona, Editorial Crítica Grijalbo

Garrido Platas, Luis Javier (1982), *El Partido de la revolución Institucionalizada*, México, Siglo XXI Editores

Guerrero Salom, Enrique (2008), *Las instituciones políticas: dinámica de funcionamiento y percepción*, en: *España Siglo XXI*, Salustiano del Campo y José Félix Tezanos (dirs.), Tomo 2 *La Política*, Manuel Jiménez de Parga y Fernando Vallespin eds., Madrid, Biblioteca Nueva

Guillén, Tonatiuh (2010), *Federalism and the Reform of Political Power in Mexico*, en: Andrew Selee and Jacqueline Peschard, eds., *Mexico's Democratic Challenges, Politics, Government, and Society*, Washington: Woodrow Wilson Center Press

Hamilton, Nora (2006), *Mexico*, en: Harry E. Vanden y Gary Prevost (eds.), *Politics of Latin America: the Power Game*, New York, Oxford University Press

Hardin, Russell (2002), "Liberal Distrust", en: *European Review*, Vol. 10, No. 1, pp. 73-89

----- (2000), *The Public Trust*, en: Susan J. Pharr y Robert D. Putnam, eds., *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton: Princeton University Press

----- (2000), *Democratic Epistemology and Rendición de cuentas*, en: *Social Philosophy and Policy Foundation*, Vol. 17 No. 1, pp. 110-126

----- (1999), *Do We Want Trust in Government?* en: Mark E. Warren, ed., *Democracy and Trust*, Cambridge: Cambridge University Press

----- (1998), *Trust in Government*, en: Valerie Braithwaite y Margaret Levi, eds., *Trust and Governance*, New York: Russell Sage Foundation

----- (1996), *Institutional Morality*, en: Robert E. Goodin, ed., *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press

----- (1991), *Trusting Persons, Trusting Institutions*, en: Richard J. Zeckhauser, *Strategy and Choice*, Cambridge, Mass.: The MIT Press

Herbut, Ryszard (1998), *Partie polityczne y system partyjny*, en: A Antoszewski y Ryszard Herbut (eds.) *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego

Herbut, Ryszard (2000), *Parties and the Polish Party System*, in: Karl Cordell eds., *Poland and the European Union*, London, Routledge

Hernández, Anabel (2010), *Los señores del narco*, México, Grijalbo

Hernández Rodríguez, Rogelio (2005), *La transformación del presidencialismo en México*, en: Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, eds., *Una historia contemporánea de México*, T. 2 Actores, pp. 89-116, México, Oceano

Herr, Richard (2004), *España contemporánea*, Madrid, Marcial Pons Historia

Hite, Katherine y Paola Cesarini (2004), *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, Notre Dame, University of Notre Dame Press

Hughes, Jeffrey (1986), *The Politics of Dependence in Poland and Mexico*, en: Jan F. Triska ed., *Dominant Powers and Subordinate States*, Durham, Duke University Press

Human Development Report 2009, Naciones Unidas, www.hdr.undp.org

Human Rights Report 2010: Mexico, Poland, Spain,
<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2010/index.htm>

Human Rights Report 2009: Mexico, Poland, Spain,
<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/index.htm>

Hume, David ([1740] 1967), *A Treatise of Human Nature*, Oxford: Oxford University Press

Huntington, Samuel P. (1991), Democracy's Third Wave, *The Journal of Democracy*, Vol. 2 No. 2

Huntington, Samuel P. y Clement Henry Moore, eds. (1970), *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One-party Systems*, New York, Basic Books

Hurtado, Javier (2001), *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México: Universidad de Guadalajara, FCE

Informe sobre la calidad de la democracia en España 2008. La estrategia de la crispación. Derrota, pero no fracaso, Fundación Alternativas, www.falternativas.org

Janicki, Mariusz y Wieslaw Wladyka (2009), Pęknięty pomnik, *Polityka* no. 23, pp. 40-44

Janicki, Mariusz y Wiesław Władyka (2009), *Politycy w zakrystii*, *Polityka* nr. 39 (2774), 26 de septiembre de 2009, pp. 16-18

Johnson, Juliet (2002), *In Pursuit of a Prosperous International System*, en: Peter J. Schraeder eds., *Exporting Democracy. Rethoric versus Reality*, London: Lynne Rienner

Juliá, Sartos, José Luis García Delgado, Juan Carlos Jiménez, Juan Pablo Fusi (2003), *La España del siglo XX*, Madrid, Marcial Pons Historia

Karl, Terry Lynn (2000), "Economic Inequality and Democratic Instability", *Journal of Democracy* Vol. 11 No. 1, pp. 149-156

Karl, Terry Lynn y Philippe C. Schmitter (1991), "Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe", *International Social Science Journal*, 128, pp. 269-84

Kelsen, Hans ([1920] 2005), *Esencia y Valor de la Democracia*, Ediciones Coyoacán

Kersten, Krystyna (1990), *Narodziny systemu wladzy. Polska 1943-1948*, Poznań, Kantor Wydawniczy SAWW

Kitschelt, Herbert, Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski y Gábor Tóka, (1999), *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*, New York: Cambridge University Press

Kolarska-Bobińska, Lena (2008), *Citizens' Activity and Social Protests*, en: Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek, *Democracy in Poland 2005-2007*, pp. 73-78, Warszawa, Fundacja Instytut Spraw Publicznych

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej de 7 de abril de 1997

Kowalik, Tadeusz (2009), *www.PolskaTransformacja.pl*, Warszawa, Muza

Kowalski, Sergiusz (1996) *Narodziny III Rzeczypospolitej*, Warszawa, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne

Kucharczyk, Jacek (2008), *Introduction: Democracy in Poland 2005–2007*, en: Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek, *Democracy in Poland 2005-2007*, pp. 7-14, Warszawa, Fundacja Instytut Spraw Publicznych

La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917

La crónica de hoy, Miércoles 16 de Abril, 2008, Corrupción en México se abarata, pero al tiempo los casos suben 58% y representan 27,000 mdp

Laski, Harold (1934), *A Grammar of Politics*, George Allen and Unwin, London

Łazarewicz, Cezary (2009), *Raport: Grunt na wiarę*, Polityka nr. 39 (2774), 26 de septiembre de 2009, pp. 34-40

Levine D. H. y Molina J. E., (2007), *La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada*, América Latina Hoy, No. 45, 2007, pp. 17-46

Levitsky, Steven y Lucan A. Way (2005), "International Linkage and Democratization", *Journal of Democracy*, Vol. 16 No. 3

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General

Ley Orgánica 6/2002 de 27 de junio, de Partidos Políticos

Ley Orgánica 8/2007 de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos

Lijphart A., (1999) *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press

Linz, Juan José (2000), *Totalitarian and authoritarian regimes*, Boulder, Lynne Rienner Publishers

Linz, Juan José y Alfred C. Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press

Loaeza, Soledad (2009), *La expropiación de la banca y el fin del Estado jacobino*, <http://www.soledadloaeza.com.mx/?p=15>, descargado el 26 de junio de 2009

----- (2008), *Entre lo posible y lo probable. La experiencia de la transición en México*, México, Planeta Mexicana

----- (1999), *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, FCE

Locke, John (1997), *Ensayo sobre el gobierno civil*, Porrúa, México

López-Ayllón, Sergio y Ricardo Salgado Perrilliat (2006), "El poder judicial federal y la transparencia. Crónica de un derecho en construcción", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, No. 8, pp. 113-136

Łukasiewicz, Maciej (2002), *Kto ma władze, ten ma telewizje*, Rzeczpospolita de 14 de junio de 2002

Mackie, Gerry (2003), *Democracy Defended*, Cambridge University Press, Cambridge

Madajczyk, Czesław (1972), *Polityka III Rzeszy w okupowanej Polsce*, Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe

Madison, James G. ([1788] 1961), "Federalist no. 51", en: Clinton Rossiter, ed., *The Federalist Papers*, New York: New American Library

Makowski, Grzegorz (2008), *Government Policy Towards Non- Governmental Organisations*, en: Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek, *Democracy in Poland 2005-2007*, pp. 79-84, Warszawa, Fundacja Instytut Spraw Publicznych

Maravall, José A. (2002), *The Rule of Law as a Political Weapon*, en: J.A. Maravall y A. Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press

Maravall, José María y Julián Santamaría (1988), *El cambio político en España y las perspectivas de la democracia*, en: Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead comps., *Transiciones desde un gobierno autoritario, 1. Europa Meridional*, Buenos Aires, Paidós

Marín Arce, José María (2005), *Algunas claves interpretativas de la transición española*, en: Carlos Waisman, Raanan Rein, Ander Gurrutxaga Abad (eds.), *Transiciones de la dictadura a la democracia: los casos de España y América Latina*, Bilbao, UPV

Markowski, Radosław (2008), *The Party System*, en: Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek, *Democracy in Poland 2005-2007*, pp. 39-44, Warszawa, Fundacja Instytut Spraw Publicznych

Martínez González, Víctor Hugo (2005), *Fisiones y fusiones, divorcios y reconciliaciones: La dirigencia del PRD 1989-2004*, México: Plaza y Valdés

Méndez, Juan E., Guillermo O'Donnell, y Paulo Sérgio Pinheiro, comps., (2002), *La ineffectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós

Meyer, Lorenzo (1991), *La prolongada transición mexicana: ¿del autoritarismo hacia donde?*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núm. 74., pp. 363-387

Meyer, Lorenzo (1999), *México: el sistema y sus partidos. Entre el autoritarismo y la democracia*, en: Lorenzo Meyer y José Luis Reyna, coord., *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Editorial Siglo XXI

Michnik, Adam (1995), *Diabeł naszego czasu*, Warszawa, Niezależna Oficyna Wydawnicza Nowa

Michnik, Adam (2000), *Reflections on the Collapse of the Communism*, Journal of Democracy, Volume 11 No. 1, pp. 119-126

Middlebrook, Kervin J. (1988), *La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México*, en: Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead comps., *Transiciones desde un gobierno autoritario, 2. América Latina*, Buenos Aires, Paidós

Miguez González, Santiago (1990), *La transición a la democracia en México. Una aproximación*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núm. 69., pp. 83-139

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Sprawozdanie z funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za 2006 rok, Warszawa s. 25, www.pozytek.gov.pl

Montero, José Ramón (2008), *Elecciones y sistema de partidos*, en: *España Siglo XXI*, Salustiano del Campo y José Félix Tezanos (dirs.), *Tomo 2 La Política*, Manuel Jiménez de Parga y Fernando Vallespin eds., Madrid, Biblioteca Nueva

Morlino Leonardo, (1998), *"Democracy between Consolidation and Crisis"*, New York, Oxford University

Morlino Leonardo (2005), *"The Quality of Democracy in Post-Communist Europe"*, en: Diamond, L. and Morlino, L. eds., *"Assessing the Quality of Democracy"*, Baltimore, The John Hopkins University Press

Morlino, Leonardo (2005), *Democracias y democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada

Morlino, Leonardo (2008), *Calidad democrática entre líderes y partidos*, Colección Temas de la Democracia, Serie Conferencias Magistrales 16, México, IFE

Morlino, Leonardo y Katherine Hite (2004), *Problematizing the Link between Authoritarian Legacies and "Good" Democracy*, en: Hite, Katherine y Paola Cesarini (2004), *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, Notre Dame, University of Notre Dame Press

Munck G.L., Verkuilen J. (2002), *“Conceptualizing and measuring democracy: evaluating alternative in dices”*, Comparative Political Studies, Vol. 35, No.1, pp. 5-34

Muñoz Patraca, Victor Manuel (2001), *Del autoritarismo a la democracia. Dos decenios de cambio político en México*, México: Siglo XXI, FCPyS UNAM

O’Donnell, Guillermo (2004), *Why the Rule of Law Matters*, Journal of Democracy Volume 15, Number 4

O’Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo M. Iazzeta (2004), eds., *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana

OBOP (1984), *Materialy na posiedzenie Komitetu Centralnego Biura Politycznego PZPR*, Warszawa, Osrodek Badan Opinii Publicznej

OBOP (1998), *Pamiec po PZPR*, encuesta de 7-10 de noviembre de 1998, Warszawa, Osrodek Badania Opinii Publicznej

Oliet Palá, Alberto (2008), *El neocorporativismo en la democracia española: entre la eficacia y la legitimidad*, en: *España Siglo XXI*, Salustiano del Campo y José Félix Tezanos (dirs.), Tomo 2 *La Política*, Manuel Jiménez de Parga y Fernando Vallespin eds., Madrid, Biblioteca Nueva

Oñate Rubalcaba, Pablo (2008), *Los partidos políticos en la España democrática*, en: *España Siglo XXI*, Salustiano del Campo y José Félix Tezanos (dirs.), Tomo 2 *La Política*, Manuel Jiménez de Parga y Fernando Vallespin eds., Madrid, Biblioteca Nueva

OSCE/ODIHR (2007), *Needs assessment mission report: Poland*

Ost, David (2005), *The Defeat of Solidarity. Anger and Politics in Postcommunist Europe*, Ithaca: Cornell University Press

Paradowska, Janina (2009), *Terror związkowy. Rozmowa z Jarosławem Zagórowskim, prezesem Jastrzębskiej Spółki Węglowej*, *Polityka* nr. 30 (2715), 25 de julio de 2009, pp. 38-39

Parry, Geraint (1976), "Trust, distrust and consensus", en: *British Journal of Political Science*, Vol. 6, pp. 129-142

Pye, Lucian W. y Sidney Verba, eds. (1965), *Political Culture and Political Development*, Princeton: Princeton University Press

Pedroza de la Llave, Susana Thalia (1997), *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, IJ-UNAM

Pérez Herrero, Pedro (2001), *Mexico after the Elections of July 2, 2000*, *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, Vol. 17, No. 2., pp. 283-297

Pérez Picazo M. T., "Historia de España del Siglo XX", Barcelona, Critica 1996

Peschard, Jacqueline (2010), *Federal and Local Electoral Institutions: From a National to a Fragmented System*, en: Andrew Selee and Jacqueline Peschard, eds., *Mexico's Democratic Challenges, Politics, Government, and Society*, Washington: Woodrow Wilson Center Press

Post, Robert (2006), *Democracy and Equality*, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*; 603; pp. 24-36

Poznanski, Kazimierz, ed. (1992), *Constructing Capitalism: The Reemergence of Civil Society and Liberal Economy in the Post-Communist World*, Boulder, Westview Press

Preston J., Dillon S., "Opening Mexico. The Making of Democracy", New York, Farrar, Straus and Giroux 2004

Preston, Paul (1978), *España en crisis. La evolución y decadencia del régimen de Franco*, México, Fondo de Cultura Económica

Pridham, Geoffrey (2005), *Designing Democracy. EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe*, London, Palgrave

-----, (2000), *The Dynamics of Democratization. A Comparative Approach*, London: Continuum

Prud'homme, Jean-Francois (2007), *La vida interna de los partidos mexicanos y la democracia (2000-2003)*, en: Castaños, Fernando, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva, coords., *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México, IIS-UNAM

Prud'homme, Jean-François (2010), *The Restructuring of the Mexican Party System in the Wake of Mexico's 2006 Elections*, en: Andrew Selee and Jacqueline Peschard, eds., *Mexico's Democratic Challenges, Politics, Government, and Society*, Washington: Woodrow Wilson Center Press

Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press

Przeworski, Adam (2001), *Democracy and Economic Development*, en E.D. Mansfield, R. Sisson (eds.), *Political Science and the Public Interest*, Columbus, Ohio State University Press

Przeworski, Adam y Michael M. Álvarez, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi (1996), *What makes democracies endure?*, *Journal of Democracy* No. 7: 39-55.

Przybylski, Robert (2008), "Bilans 45 lat komunizmu", *Rzeczpospolita*, 10 marca, http://www.rp.pl/artykul/68706,104845_Bilans_45_lat_komunizmu.html, link visto el 6 de abril de 2009

Puddington A., *"Freedom in the World 2006: Middle East Progress amid Global Gains"*, Freedom House 2007, www.freedomhouse.org

Puga, Cristina y Miguel Armando López Leyva (2008), *Las reglas en riesgo en la democracia Mexicana (2000-2006): una caracterización de la inconformidad institucional de los actores políticos*, en: Julio Labastida Martín del Campo, Miguel Armando López Leyva y Fernando Castaños, coords., *La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos*, México, IIS-UNAM

Rabasa, Emilio (1956), *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política en México*, México: Porrúa

Rawls, John (2004), *Liberalismo político*, Critica, Barcelona

----- (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge

Riker, William H. (1982), *Liberalism against Populism, A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco: W.H. Freeman and Company

Rose, Richard (1994), "Postcommunism and the Problem of Trust", en: *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 3, pp. 18-30

Rose-Ackerman, Susan (2004), *Public Participation in Consolidating Democracies: Hungary and Poland*, en: Janos Kornai y Susan Rose-Ackerman eds., *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*, Basingstoke, Palgrave

Rueschemeyer, Dietrich (2004), *Addressing Inequality*, *Journal of Democracy* Volume 15, Number 4: 76-90

Ruiz, David (2002), *La España democrática 1975-2000. Política y sociedad*, Madrid, Editorial Síntesis

Sadurski, Wojciech (2008), *The Constitutional Order*, en: Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek, *Democracy in Poland 2005-2007*, pp. 15-30, Warszawa, Fundacja Instytut Spraw Publicznych

Sáenz Ortiz, Liébano (2001), *La reforma política en México: La Presidencia*, Mexican Studies / Estudios Mexicanos, Vol. 17, No. 2., pp. 249-260

Sánchez Ruiz, Enrique E. (2005), *Los medios de comunicación masiva en México 1968-2000*, en: Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, eds., *Una historia contemporánea de México*, T. 2 Actores, pp. 403-454, México, Oceano

Sartori, Giovanni (1984), *La política: Lógica y método en las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México

Sartori, Giovanni (1987), *The theory of democracy revisited*, Chatham, New Jersey

Schedler, Andreas (2000) *Mexico's Victory. The Democratic Revelation* Journal of Democracy, Volume 11, Number 4

Schedler, Andreas (2000), *Common Sense without Common Ground: The Concept of Democratic Transition in Mexican Politics*, Mexican Studies / Estudios Mexicanos, Vol. 16, No. 2., pp. 325-345

Schedler, Andreas (2007), *The Mobilization of Distrust*, Journal of Democracy Volume 18, Number 1, pp. 88-102

Schimmelfenning, Frank y Hanno Scholtz (2008), "EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood. Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange", *European Union Politics*, Vol. 9 No. 2, pp. 187-215

Schmitter, Philippe C. (1995), *The International Context of Contemporary Democratization*, en: Geoffrey Pridham eds., *Transitions to Democracy: Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe*, Dartmouth, Aldershot

Schmitter, Philippe C. y Terry Karl (1993), *What Democracy Is... and Is Not*, en: Larry Diamond y Mark Plattner *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press, pp. 39-52

Schumpeter, Joseph (1975 [1942]), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York, Harper.

Schwartz, Herman (1998), *Eastern Europe's Constitutional Courts*, *Journal of Democracy*, Vol. 9 nr. 4, pp. 110-114

Seleny, Anna (2007), *Communism's Many Legacies in East-Central Europe*, *Journal of Democracy* Volume 18, Number 3, pp. 156-170

Sen, Amartya (1999), *Democracy as a Universal Value*, *Journal of Democracy*, Volume 10, Number 3: 3-17

Sen, Amartya (2004), *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza Editorial

Shapiro, Ian (1996), *Democracy's place*, Ithaca, Cornell University

Shapiro, Ian (1999), *Democratic Justice*, Yale University Press, New Haven

Shue, Henry (1996), *Basic rights*, Princeton University Press, Princeton

Sirvent, Carlos (2004), *Entender a México sin la transición*, en: Jorge Cadena Roa coord., *Transiciones a la democracia: visiones críticas*, México, UNAM

Smolar, Aleksander (1998), *Poland's Emerging Party System*, *Journal of Democracy*, Vol. 9, Nr. 2

Soto, Áñvaro (1998), *La transición a la democracia. España 1975-1982*, Madrid, Alianza Editorial

Staniszki, Jadwiga (1986), *Poland: the Self-Limiting Revolution*, Princeton, Princeton University Press

Subirats, Joan (2008), *¿Ha servido para algo? Más de 25 años de Comunidades Autónomas en España. Notas para un balance*, en: *España Siglo XXI*, Salustiando del Campo y José

Félix Tezanos (dirs.), *Tomo 2 La Política*, Manuel Jiménez de Parga y Fernando Vallespin eds., Madrid, Biblioteca Nueva

Sulek, Antoni (1990), *PZPR: od mobilizacji do niereprezentacji*, Paris, Krytyka nr. 32-33

Szostkiewicz, Adam (2009), *Geje: nie, eutanazja: czemu nie*, Polityka nr. 36 (2721), 05 de septiembre de 2009, pp. 28-33

Sztompka, Piotr (2007), *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Krakow, Znak

----- (1999), *Trust. A Sociological Theory*,

----- (1998), *“Trust, Distrust and the Paradox of Democracy”*, en: *European Journal of Social Theory*, Vol. 1, No. 1, pp. 19-32

----- (1996), *Trust and Emerging Democracy: Lessons from Poland*, *International Sociology*, Vol. 11, No. 1, pp. 37-62

Tilly, Charles (2005), *Trust and Rule*, Cambridge: Cambridge University Press

Tulchin J.S., Selee A.D., *Mexico's politics and society in transition*, Boulder CO, Lynne Rienner 2003

Tussell, Javier (1989), *La España de Franco. El poder, la oposición y la política exterior durante el franquismo*, Madrid, Historia 16

Ucelay-Da Cal, Enric (2005), *El recuerdo imaginario como peso del pasado: las transiciones políticas en España*, en: Carlos Waisman, Raanan Rein, Ander Gurrutxaga Abad (eds.), *Transiciones de la dictadura a la democracia: los casos de España y América Latina*, Bilbao, UPV

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, [Dz. U. z 1997 r. Nr 98, poz. 604](#)

Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, [Dz. U. z 2001 r. Nr 46, poz. 499](#)

Varela Ortega, José y Luis Medina Peña (2000), *Elecciones, alternancia y democracia. España-México, una reflexión crítica*, Madrid: Biblioteca Nueva

Vargas Cullell J., Villareal E. y Gutiérrez Saxe M., (2001), *Auditoria Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*, 2 vols., San José: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible

Vázquez, Rodolfo (2007), comp., *Corte, jueces y política*, México: Nexos y Fontamara

Verduzco Igartúa, Gustavo (2005), *Las organizaciones solidarias en México*, en: Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, eds., *Una historia contemporánea de México*, T. 2 Actores, pp. 367-401, México, Oceano

Vernon, Richard (2001), *Democracy as Political Morality*, New York: Continuum

Waisman, Carlos H. (2005), *Las transiciones latinoamericanas en el espejo español*, en: Carlos Waisman, Raanan Rein, Ander Gurrutxaga Abad (eds.), *Transiciones de la dictadura a la democracia: los casos de España y América Latina*, Bilbao, UPV

Whitehead, Laurence (1996), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press

Wnuk-Lipiński, Edmund (1996), *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe

Wydra, Harald (2000), *Continuities in Poland's Permanent Transition*, London, MacMillan

Zakowski, Jacek (2008), *Rok 1989. Geremek opowiada, Zakowski pyta*, Warszawa, Agora SA

Zielonka, Jan (2007), „The Quality of Democracy after Joining the European Union”, *East European Politics and Societies*, Vol. 21 No. 1, pp. 162-180

Zubek, Voytek y Judith Gentleman (1994), „Economic Crises and the Movement toward Pluralism in Poland and Mexico”, *Political Science Quarterly*, Vo. 19, No. 2, pp. 335-59