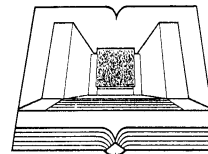


CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL
S E D I A

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL (VIRTUAL IV)

RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LINEA

Ponencia presentada por:

**Carlos Gómez Díaz De León
Cynthia Carolina Arroyo Rivera**

***“La crisis de la democracia en México, hacia un
modelo de gobernanza”***

Marzo 2011

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF, 15969. Teléfonos: 018001226272; +52 ó 55 50360000, Ext. 67032, 67031
e-mail: jorge.gonzalez@congreso.gob.mx

La crisis de la democracia en México, hacia un modelo de gobernanza

Carlos Gómez Díaz De León ¹
Cynthia Carolina Arroyo Rivera ²

Resumen

El presente artículo tiene como punto de partida la profunda transformación que tuvo el sistema político mexicano desde los últimos 15 años del siglo pasado al momento actual, al pasar de un régimen autoritario con partido dominante a un sistema pluripartidista con un mayor equilibrio de poderes. Se parte de la hipótesis de que se vive actualmente la crisis de la transición democrática en México revisando en un primer momento, el marco teórico conceptual del sistema democrático.

Más adelante se analizan las implicaciones que tiene la democracia desde el punto de vista de la representación y cómo a partir de este elemento se detona una crisis manifestada fundamentalmente en la desconfianza que se refleja cuantitativamente en dos fenómenos observados en las recientes elecciones (julio, 2009), por un lado en el abstencionismo y en la emisión del voto nulo por otro.

Finalmente, abordaremos el tema de la gobernanza como una nueva modalidad de gobierno que tiene como propósito fortalecer la democracia a través de una mayor participación ciudadana en el diseño, control e implementación de la agenda pública, dando a esta una mayor focalización en la dirección de los asuntos públicos.

¹ Doctor en Derecho por la Universidad de Paris XI, Profesor-Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León UANL, miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1. Correo Electrónico: dr.cgomez56@gmail.com

² Doctora en Filosofía con acentuación en Ciencias Políticas por la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UANL. Correo Electrónico: cyn_caro@yahoo.com.mx

La crisis de la democracia en México, hacia un modelo de gobernanza

Introducción

El reclamo de la democracia en nuestro país tiene larga data. Desde la revolución mexicana, con el lema sufragio efectivo no reelección se ha venido luchando incansablemente por instaurar un modelo democrático que otorgue las cualidades requeridas a este sistema de gobierno. Cabe decir que aunque en la misma concepción de la democracia pueden encontrarse diferencias sustanciales al considerar a ésta como una realidad o como un ideal, según nos lo señala Robert Dahl, es difícil situar tajantemente el inicio de la transición democrática en el sistema político mexicano en un momento determinado. Por ello, y considerando las transformaciones estructurales operadas en México durante el último cuarto de siglo y el presente, convencionalmente podemos situar avances democráticos muy importantes sobre todo a partir de 1988.

Ello se explica con fundamento en dos intensos procesos políticos. En primer lugar por la organización ciudadana espontánea que provocó el temblor en la Ciudad de México en septiembre de 1985 ante la inmovilidad de las autoridades para atender la emergencia, y en segundo lugar y más específicamente en el sistema político, con la participación durante el proceso electoral que tuvo lugar en 1988 y que vio el nacimiento de una fuerza política de alcance nacional alterna a los dos partidos que tradicionalmente se disputaban las elecciones en México, el PRI y el PAN. Esta tercera fuerza fue precisamente el Frente Democrático Nacional (FDN) que pasaría posteriormente a ser el PRD. Entonces situamos los principales avances democráticos a partir de esta fecha y de que las instituciones políticas fueron configurando un sistema institucional mucho más acorde a lo que convencionalmente se entiende por democracia abriendo nuevos espacios de participación e instituciones que garantizaran esta participación y un mayor equilibrio de poderes. Es así que durante la década de los noventa se estableció la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Representación Proporcional en el Senado de la República, la creación (1991) y posteriormente ciudadanización del Instituto Federal Electoral (IFE), la creación del Tribunal Federal Electoral, la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, entre otros factores que representaban el avance democrático institucional. Todas estas constituyen reformas estructurales del sistema político que han abonado favorablemente a darle institucionalidad a la democracia en nuestro país.

Sin embargo, el imaginario colectivo concebía que la alternancia que significó el arribo de otro partido a la Presidencia de la República en el año 2000 distinto al que había detentado el poder durante poco más de 70 años, era precisamente la culminación de la transición democrática, en realidad el avance democrático y no la culminación, consistió más bien en el hecho de que se fortaleciera el equilibrio de poderes al ser el partido del Ejecutivo no mayoritario en el Congreso a partir de entonces. Por tal razón, desde el año 2000 hemos asistido a un fuerte Congreso opositor al Ejecutivo que limita la agenda pública y favorece con ello los procesos democráticos. No obstante, hay que hacer notar que la desventurada intervención del IFE durante el proceso electoral del año 2006 significó una deslegitimación muy severa a todo el avance institucional que hasta entonces había alcanzado sobre todo en el ámbito electoral. Es ahí entonces y en el plano de la traducción de la agenda pública en la agenda de gobierno que la crisis de la democracia de nuestro país ha mostrado sus mayores limitantes.

En base a lo anterior, en el presente trabajo analizaremos la crisis de la transición democrática en México revisando en un primer momento, el marco teórico conceptual del sistema democrático. Más adelante revisaremos las implicaciones que tiene la democracia desde el punto de vista de la representación y cómo a partir de este elemento se detona una crisis manifestada fundamentalmente en la desconfianza que se refleja cuantitativamente en dos fenómenos observados en las recientes elecciones (julio, 2009), por un lado en el abstencionismo y en la emisión del voto nulo por otro. Finalmente, abordaremos el tema de la gobernanza como medio para fortalecer la democracia a través de una mayor participación ciudadana en el diseño, control e implementación de la agenda pública.

1. Marco teórico de la democracia

Los sistemas políticos modernos y que además pueden caracterizarse como democráticos están sustentados en tres sólidos pilares: en primer lugar un conjunto de normas jurídicas que regulan el funcionamiento orgánico del sistema así como las relaciones necesarias entre los actores participantes en el juego político. Esto representa precisamente el régimen de derecho que se constituye en la piedra angular del sistema.

En segundo lugar, ante la imposibilidad de que la sociedad en su totalidad, es decir de que todos y cada uno de los individuos integrantes de la comunidad política puedan

participar directamente en las decisiones públicas, aparece la institución de la representación como un componente fundamental de las democracias modernas y que permite un funcionamiento relativamente ágil y eficaz del sistema político.

El trípode se completa con un adecuado subsistema que permita a partir de una continua comunicación, asegurar o por lo menos procurar que las acciones, programas, y en general las políticas públicas que genera el sistema político correspondan a las necesidades, inquietudes, demandas e intereses de la población; es decir de los gobernados. En este sentido se trata fundamentalmente de dar los elementos que permitan evaluar la compatibilidad entre las demandas y los productos, lo cual nos ofrece el grado de legitimidad del gobierno en turno.

Este último componente es el que le da contenido y sustanciación a la participación ciudadana. El análisis de la compatibilidad se realiza precisamente a través de la evaluación del proceso de gestión pública que constituye a final de cuentas el aspecto material más medible del gobierno en sentido amplio, y el origen de la rendición de cuentas.

El proceso de gestión pública inicia con las demandas sociales, las cuales son transmitidas al aparato gubernamental a través de los representantes electos de los diferentes partidos políticos y del propio poder ejecutivo. Se discuten los proyectos y se delibera para que el legislativo autorice los recursos que son finalmente asignados a proyectos y programas. Estos proyectos que emanan del sistema político constituyen precisamente las políticas públicas que son evaluadas por la ciudadanía con la manifestación republicana del sufragio.

Si el ciudadano está conforme con las políticas deposita su confianza en los gobernantes para que continúen en la titularidad del gobierno y si no, decide cambiarlo dándose la alternancia política, característica fundamental de la democracia moderna. Como consecuencia de esta continua comunicación, la agenda pública se ajusta a las nuevas necesidades y demandas y es como se opera el proceso de gestión de políticas públicas.

A partir de la descripción de este proceso podemos apreciar lo que Bovero³ considera los verbos de la democracia⁴, a saber: elegir, representar, deliberar y decidir, que se relacionan estrechamente a la definición de política que nos ofrece Karl Deutsch que la define como la toma de decisiones por medios públicos⁵. Como se desprende de la sencilla definición de este último autor, las demandas sociales son transmitidas a través de los *representantes electos*, quienes en *representación* del pueblo *deliberan* sobre las diferentes alternativas y finalmente *deciden* las políticas públicas que se ejecutarán con los presupuestos correspondientes. En esta forma los cuatro verbos de la democracia se encuentran implícitos en el funcionamiento de un sistema político democrático.

Así, la democracia se construye a partir de un sistema institucional y complejo de separaciones y equilibrios entre poderes, un entramado de límites y vínculos a su ejercicio, de garantías establecidas para la tutela de los derechos fundamentales, de técnicas de control y reparación frente a sus violaciones⁶ y de una continua comunicación entre autoridad y ciudadano que vitalice la legitimidad del proceso de gobierno. Desde la perspectiva formal no es otra cosa que el marco constitucional que regula el funcionamiento de las instituciones públicas y que se convierte en la garantía fundamental de la democracia, y desde el punto de vista sustancial, es decir como sistema de derechos fundamentales establecidos frente a cualquier tentación despótica en el ejercicio del poder, en garantía de la igualdad y de la representación de las necesidades de todos.

En palabras de Cerroni⁷ estos procedimientos y controles establecidos como garantía de la representación y del principio de la mayoría integran las reglas de la democracia. Junto a estas dos reglas encontramos las referidas a otros elementos constitutivos del juego democrático: a) regla del consenso; b) regla de la competencia; c) regla de la mayoría; d) regla de la minoría; e) regla del control; f) regla de la legalidad; y g) regla de la responsabilidad.

³ Bovero, M., "Los verbos de la democracia", en *Este País*, No. 263., México, Abril 1998.

⁴ Aunque se refieren fundamentalmente al proceso de representación, los verbos reflejan el sentido que tiene un sistema democrático representativo. Los verbos son: elegir, representar, deliberar y decidir. La acción se instrumenta por la acción del ejecutivo en sus políticas públicas.

⁵ Deutsch, Karl. *Política y Gobierno*, F.C.E., Madrid, 1976, p. 15.

⁶ Ferrajoli, L. Constitución, etc., en *Poder Corrupción y política*, F.C.E., México, 2003, p. 152

⁷ Cerroni, U., *Reglas y Valores de la Democracia*, Alianza, México, 1991.

En este marco conceptual, se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados. Estas reglas establecen: *quién* está autorizado a tomar las decisiones colectivas y, bajo *qué* procedimientos. Respecto de la modalidad de decisión, la regla básica de la democracia es la regla de la mayoría.

Es necesario que los representantes, es decir, aquellos llamados a tomar decisiones o que seleccionen a quiénes van a tomar las decisiones, cuenten con alternativas reales y estén en condiciones de elegir entre unas y otras. Quienes deciden deben tener garantizados los derechos de opinión, expresión, reunión, asociación, etc. (los derechos “inviolables” del individuo).

Por otra parte, según Robert Dahl⁸, existen cinco criterios que un gobierno democrático debe satisfacer a fin de asegurar que todos los miembros de la sociedad sean políticamente iguales: 1) Participación efectiva; 2) Igualdad de voto; 3) Alcanzar una comprensión ilustrada; 4) Ejercitar el control final sobre la agenda; y 5) Inclusión de los adultos.

A su vez, la satisfacción de estos estándares exige un sistema institucional que cumpla con ciertas características, entre ellas: a) que esté a cargo de representantes electos; b) que garantiza elecciones libres, limpias y frecuentes; c) que garantiza la libertad de expresión; d) que provee información alternativa; e) que permite la libertad y la autonomía asociativa; f) que incluye en la ciudadanía a la totalidad de los adultos.

Del planteamiento de Dahl llama la atención su reiterada insistencia por el control de la agenda pública por parte de la ciudadanía como un mecanismo de ajuste permanente para garantizar la efectiva representatividad de los intereses de la sociedad. Por esta razón en este trabajo nos proponemos analizar en un primer momento el funcionamiento de la democracia representativa en México y verificar en qué situación se encuentra actualmente, para después estar en posibilidad de delinear algunas vías alternas de la democracia que nos lleven a profundizar y replantearnos el tema en el control social en el marco de la nueva gobernanza.

⁸ Dahl, Robert. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus. Argentina, 1999. P. 47 y ss.

2. Crisis de la democracia

De acuerdo con Norberto Bobbio⁹, la democracia representativa quiere decir que las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin. De esta forma, en un Estado representativo, las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos, en este caso, el titular del Poder Ejecutivo y los representantes en el Poder Legislativo, tanto en el ámbito federal, como estatal y municipal.

Guillermo O'Donnell¹⁰ señala que la representación implica, por un lado, el reconocimiento del derecho de los representantes de hablar en nombre de los que dicen representar y, por otro lado, la capacidad de los representantes de lograr que los representados concuerden habitualmente con lo que ellos deciden. Las democracias representativas que nosotros conocemos son democracias en las que por representante se entiende una persona que tiene las siguientes características:

- a. en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable;
- b. no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión.

Por su parte, como mencionamos anteriormente, Bovero identifica cuatro verbos o acciones típicas para el funcionamiento de la democracia. Uno de ellos es “representar”. La representación puede ser considerada democrática sólo cuando los órganos representativos reflejan las diversas tendencias políticas de los ciudadanos sin exclusiones y en las proporciones representativas¹¹. No obstante, Bobbio se refiere a la representación como una de “las promesas incumplidas de la democracia”¹², ya que afirma que la norma constitucional según la cual los legisladores serán los representantes de la nación en su conjunto y no de grupos de interés particular es el más violado de todos los principios¹³. Esto en tanto que se atiende a los intereses corporativos y particulares y no al interés general.

⁹ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 1984.

¹⁰ O'Donnell, Guillermo. *¿Democracia delegativa?* Papel de trabajo No. 172, Kellogg Institute, marzo de 1992.

¹¹ Bovero, Michelangelo. “Democracia y derechos fundamentales”. *Isonomía*. No. 16. Abril 2002. P. 26 ss.

¹² Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 1984. P. 27 y ss.

¹³ Pérez Fernández del Castillo, Germán. “Democracia, ciudadanía y agencia” en León y Ramírez, Juan Carlos y Olvera García, Julio César. *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*. UAEM. México, 2005. P. 283.

Es así que a pesar de que en el artículo 40 del texto constitucional mexicano se recoge esta acción de forma institucional, hoy en día no ha sido suficiente, pues hay evidencia de algunos factores que han dañado seriamente a la representatividad. De acuerdo con el Informe de Latinobarómetro 2008, el 79% de las personas opina que el país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio. Por otra parte, solo el 50% considera que el Congreso nacional está realizando bien su trabajo. De ahí que únicamente el 31% tiene confianza en el Congreso nacional. Con respecto al Ejecutivo, el 58% aprueba la gestión del gobierno que encabeza el Presidente de la República. Pero únicamente el 36% confía en el gobierno. Esta información nos muestra en general, un posicionamiento bajo en el nivel de confianza de la sociedad en las instituciones políticas.

En este sentido, no podemos dejar fuera a los partidos políticos, ya que de acuerdo con Manuel Alcántara¹⁴, desde hace dos siglos han desempeñado el papel fundamental de vincular la estructura formal del sistema político con los distintos elementos de la sociedad civil, fuesen ciudadanos individuales o integrados en los muchos tipos de grupos constituidos según criterios económicos, culturales, religiosos y raciales, entre otros.

Es por ello que el tema de la representación está estrechamente vinculado al papel que juegan los partidos políticos, que en el caso de México, es hasta la fecha, formalmente la única vía para acceder al poder, por lo que constituyen un factor determinante para llevar a la agenda pública las demandas ciudadanas a través de los representantes. Sin embargo, la falta de sensibilidad social y congruencia entre las demandas ciudadanas y los programas institucionales y doctrinales de los partidos, así como los temas pendientes que se llevan a la agenda pública pero no en la de gobierno han contribuido con la crisis de representatividad que existe actualmente en nuestro país.

En los resultados de la evaluación que realiza Latinobarómetro a los partidos políticos, únicamente el 33% opina que el trabajo de los partidos políticos se está haciendo bien, lo cual impacta a su vez, en el nivel de confianza, pues sólo el 17% confía en los partidos políticos. Adicionalmente, las crisis hacia el interior de los partidos políticos relacionadas con la pérdida de identidad, de contenido ideológico y programático han fracturado estas

¹⁴ Alcántara Sáez, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica. México, 1995. P. 73.

instituciones, creándose con ello, diversos partidos pequeños que representan intereses de determinadas minorías. Esto ocasiona que los votos se distribuyan en un mayor número de partidos, y que el ganador de la contienda electoral no obtenga la mayoría entendida como el 50 más 1.

Si revisamos cómo se ha conformado la Cámara de Diputados en las últimas cuatro legislaturas, encontramos que ningún partido político ha logrado obtener la mayoría en tanto que el más alto porcentaje se dio en la LVII Legislatura con el 47.80% con 239 escaños. Si bien el PRI, el PAN y el PRD (aunque éste último no de forma constante), han sido los partidos más fuertes en cuanto a presencia en la Cámara de Diputados, se puede observar una dinámica muy interesante en función del papel que ha desempeñado el electorado en este proceso.

Tabla 1. Composición de la Cámara de Diputados por Partido Político

Grupo/ Partido	LVII Legislatura	%	LVIII Legislatura	%	LIX Legislatura	%	LX Legislatura	%	LXI ¹⁵ Legislatura	%
PRI	239	47.80	208	41.60	203	40.60	106	21.20	237	47.4
PAN	121	24.20	207	41.40	148	29.60	206	41.20	143	28.6
PRD	125	25.00	53	10.60	97	19.40	127	25.40	71	14.2
PVM	6	1.20	16	3.20	17	3.40	17	3.40	22	4.4
PT	7	1.40	8	1.60	6	1.20	13	2.60	13	2.6
PSN			3	0.60						
PAS			2	0.40						
CONV			1	0.20	5	1.00	17	3.40	6	1.2
IND	2	0.40	2	0.40	24	4.80				
Nueva Alianza							9	1.80	8	1.6
Alternativa							5	1.00		
Total	500	100%	500	100%	500	100%	500	100%	500	100%

Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y resultados preliminares de las elecciones del 5 de julio de 2009.

Con ello, se muestra de alguna manera la posible volatilidad del electorado, es decir, que los votantes entre una y otra elección trasladan su apoyo de un partido a otro. En tanto

¹⁵ http://gruporeforma.elnorte.com/graficoanimado/nacional/voto_09_se_elige/ Consulta: 14 de julio de 2009.

que en las Legislaturas LVII, LVIII y LIX, el PRI obtuvo una mayor participación alcanzando casi el doble de los curules obtenidos por el PAN como segundo lugar en participación. Sin embargo, destaca que en la LX Legislatura, la sociedad se manifestara otorgando su voto al PAN obteniendo casi el doble de los escaños que el PRI, quien además, estuvo por debajo del PRD. Pero en la LXI Legislatura el PRI se recupera obteniendo más del 65% de los escaños obtenidos por el PAN como segundo lugar.

Ocurre algo distinto en la composición de la Cámara de Senadores, porque si bien en la LVII Legislatura la brecha que existía entre los tres principales partidos PRI, PAN y PRD era mucho más amplia, ha ido disminuyendo gradualmente logrando un mayor equilibrio en la representación de los partidos políticos. A pesar de esta diferencia, al igual que en la Cámara de Diputados, en la LX Legislatura el PAN obtiene una mayor participación que el PRI y el PRD a diferencia de las tres legislaturas anteriores en las cuales el ganador había sido el PRI.

Tabla 2. Composición de la Cámara de Senadores por Partido Político

Grupo/ Partido	LVII Legislatura	%	LVIII Legislatura	%	LIX Legislatura	%	LX Legislatura	%
PRI	79	61.72	59	46.09	57	44.53	33	25.78
PAN	31	24.22	47	36.72	47	36.72	52	40.63
PRD	16	12.50	16	12.50	15	11.72	29	22.66
PVM			5	3.91	5	3.91	6	4.69
PT	1	0.78						
CONV							5	3.91
IND	1	0.78	1	0.78	4	3.13	3	2.34
Total	128	100%	128	100%	128	100%	128	100%

Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Así, si bien se da una cierta alternancia en la elección de los representantes en el Congreso, persiste en la ciudadanía una sensación de desconfianza con respecto al proceso de gobierno, y es entonces que podemos hablar de la crisis de la democracia.

La crisis de la democracia radica en gran medida en la ausencia de controles ciudadanos efectivos, ya que según Carlos A. Pérez¹⁶, los electores efectúan una “delegación” a los gobernantes el día de las elecciones, y una vez realizadas éstas, no existe un control permanente de la acción de los órganos del poder. En el momento del voto se da una delegación que es además a ciegas, porque en la mayoría de las campañas electorales predomina la promoción de la imagen de los candidatos sobre la promoción y difusión de las propuestas o programas.

De esta forma, la democracia se pierde en el momento en que los candidatos son electos y no responden a uno de los principios fundamentales de la democracia que es la representación de las demandas ciudadanas y de la primacía del interés general sobre el particular o partidista en el ejercicio del poder político. Por ello, la participación ciudadana ha disminuido progresivamente en las contiendas electorales. A pesar de que hay una mayor participación en las elecciones para Presidente de la República con respecto a las de Diputados, ésta ha disminuido pasando del 77.16% en la votación de 1994 al 63.97% en 2000 y a 58.55% en 2006 a pesar de que la lista nominal ha aumentado un 56.08% en el periodo de 1994 a 2006. Esto significa que el porcentaje de abstencionismo casi se ha duplicado pasando del 22.84% de la lista nominal en 1994 al 41.45% en 2006.

Tabla 3. Participación ciudadana en las elecciones 1994 – 2006

Año	Lista Nominal	Participación ciudadana	%	Abstención	%
1994 ¹	45,729,057	35,285,291	77.16%	10,443,766	22.84%
1997 ²	52,208,966	30,120,221	57.69%	22,088,745	42.31%
2000 ¹	58,782,737	37,601,618	63.97%	21,181,119	36.03%
2003 ²	64,710,596	26,968,371	41.68%	37,742,225	58.32%
2006 ¹	71,374,373	41,791,322	58.55%	29,583,051	41.45%
2009 ^{2,3}	77,815,606	34,126,794	44.04%	43,688,812	56.14%

(1) Con base en la votación de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

(2) Con base en la votación de Diputados.

(3) Información obtenida de las *Estadísticas del Padrón Electoral y la Lista Nominal* del IFE y del *Programa de Resultados Electorales Preliminares* de la elección de Diputados Federales.

Fuente: Elaboración propia con base en el *Prontuario de Información Electoral Federal 2007*, de las Estadísticas del Padrón Electoral y la Lista Nominal¹⁷ y del *Programa de Resultados Electorales Preliminares*¹⁸. Instituto Federal Electoral.

¹⁶ Pérez Múnera, Carlos Andrés. “La democracia delegativa”. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Vol. 37. No. 106. P. 263-289. Medellín, Colombia. Enero-Junio de 2007.

¹⁷ http://sist-internet.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est_sex.php?edo=0. Consulta: 9 de julio de 2009.

¹⁸ http://prep2009.ife.org.mx/PREP2009/index_prep2009.html. Consulta: 9 de julio de 2009.

Por otra parte, a pesar del incremento del 32.38% en la lista nominal de 2000 a 2009, la participación ciudadana en las elecciones disminuyó pasando del 63.97% en 2000 al 44.04% en 2009, es decir, se manifestó un mayor abstencionismo. Sin embargo, en las recientes elecciones se presentó un fenómeno histórico que es la excesiva cantidad de votos nulos (1,839,971) que representa el 5.39% del total de votos emitidos, siendo esta cantidad superior a la que recibieron en conjunto los partidos Nueva Alianza, PSD, Candidatos no registrados, así como las coaliciones PRI–Partido Verde y PT–Convergencia para un total de 300 distritos, que representa el 5.27%. Con ello, esta cantidad de votos nulos se ubicaría como 5ª fuerza política.

Tabla 4. Resultados de las Elecciones 2009

Partido	Votos	Porcentaje
PRI	12,520,418	36.68 %
PAN	9,549,798	27.98 %
PRD	4,164,393	12.20 %
VERDE	2,219,861	6.50 %
VOTOS NULOS	1,839,971	5.39 %

Fuente: Elaboración propia con información del *Programa de Resultados Electorales Preliminares*¹⁹. Instituto Federal Electoral.

Esto es una manifestación de una mayor conciencia de la participación ciudadana, expresando su desconfianza, descontento y desaprobación al gobierno, a la falta de atención a las demandas de una sociedad más compleja por la falta de representatividad de la que se hablaba anteriormente, así como a la falta de sentido y dirección de la sociedad. Es reflejo de una seria crisis de la democracia en nuestro país que obliga a desarrollar formas alternativas de democracia que trasciendan la visión reduccionista del momento electoral y respondan de manera efectiva a los imperativos sociales de nuestra época para contribuir al mismo tiempo a una mejor gobernanza.

3. Gobernanza como expresión de la democracia

En relación al tema de la democracia, Luis Aguilar²⁰ afirma que el problema consiste en que el gobierno democrático acredite ser un agente capaz de dirección, coordinación y articulación de sus sociedades, con resultados relevantes. Se trata del paso de la

¹⁹ http://prep2009.ife.org.mx/PREP2009/index_prep2009.html. Consulta: 9 de julio de 2009.

²⁰ Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México, 2008. P. 39.

democracia como doctrina de forma de gobierno a la democracia como gobierno con capacidad gubernativa.

En este contexto, es preciso un replanteamiento del funcionamiento de las instituciones políticas, sin embargo, según Oszlak²¹, no se trata únicamente de redefinir el perfil del Estado, sino también de establecer, incluso como condición necesaria de su reforzamiento, el papel que cabe a la sociedad en el tejido socio-político que se está configurando. Este tipo de preocupaciones replantea la legitimidad del espacio público y el espacio privado, así como la frontera deseable entre sociedad y Estado. Rescata también el papel de la representación política y de la participación social, es decir, de los nuevos espacios, actores y mecanismos a través de los cuales podrían crearse contrapesos sociales e institucionales inspirados en valores democráticos para que la agenda pública refleje efectiva y equitativamente las demandas y necesidades del conjunto de la sociedad.

Sin embargo, ante la constante evolución del Estado y de la sociedad, así como de lo limitado del concepto de gobernabilidad en estas nuevas circunstancias, surge el concepto de gobernanza, con un significado de mayor alcance, y que incluso autores como Luis F. Aguilar²² lo consideran un concepto mucho más amplio, que si bien mantiene los elementos que determinan el grado de gobernabilidad señalados por Arbós y Giner²³, como es la *legitimidad* (grado de confianza) y la *eficacia* (grado de cumplimiento de expectativas y necesidades), les da un nuevo sentido. La gobernanza constituye una nueva forma de gobernar más cooperativa, en donde convergen una multiplicidad de actores de los diferentes ámbitos, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, que participan y colaboran en la formulación y la aplicación de políticas públicas²⁴.

²¹ Oszlak, Oscar. "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?" *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 9. Caracas, Octubre, 1997.

²² Aguilar, Luis F. "El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza" en *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. – 2 nov. 2007.

²³ Xavier Arbós y Salvador Giner, citados en Alcántara Sáez, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

²⁴ Mayntz, Renate. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna" *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21. Caracas, Octubre, 2001.

Esto, en gran medida tiene que ver con la necesidad de desarrollar nuevas capacidades para dirigir a la sociedad y nuevos mecanismos de control y evaluación desde la misma ciudadanía, en donde el gobierno toma únicamente un rol de facilitador y coadyuvante en este proceso, cuyo énfasis radica en la apertura a una participación social más activa, responsable, vigilante y solidaria. De esta manera, el modelo de la nueva gobernanza surge como un mecanismo de democratización por sus atributos de participación y colaboración en cuanto al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas gubernamentales en la construcción de un estado democrático y social de derecho.

4. La institucionalización del control ciudadano: Un factor clave de la democracia

En la medida en que concebimos el modelo democrático como fundado en el control ciudadano, o en el control final de la agenda como propone Dahl, una interesante perspectiva nos ofrece un estudio reciente del PNUD y específicamente la aportación de Nuria Cunill²⁵ quien presenta cuatro movimientos que ofrecen una oportunidad para la construcción de la ciudadanía desde la institucionalidad pública.

Primero, la recuperación de lo público como un posible horizonte normativo común al Estado y a la sociedad. Segundo, la conciencia creciente de que lo público es también un proceso en construcción. Tercero, la valorización de la administración pública como instrumento que, a la vez, crea instituciones. Y cuarto, el reconocimiento de que la democracia y la eficiencia pueden constituirse en objetivos simultáneos de la gestión de los asuntos públicos. Adicionalmente contempla un quinto movimiento que abarca los cuatro anteriores y en parte explica su emergencia además de darles contenido: la recuperación de la democracia, al menos de manera formal.

El primer movimiento, se refiere a una concepción más amplia de lo público y de recuperar la principal función política de la sociedad: control e influencia sobre el Estado. Con ello se alude a la política como acción conjunta de los individuos. El control social al que aquí se hace referencia trasciende el espíritu tradicional y limitado de las contralorías sociales que emergen de la administración pública, y se centra en aquél que emana de la

²⁵ Cunill Grau, Nuria. "La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada" en PNUD. *Contribuciones al Debate Vol. II: Democracia/Estado/Ciudadanía Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. PNUD. 2008. P. 113-138.

sociedad y es ajeno a las instituciones públicas, ejerciendo un poder directo sobre la conducción de la sociedad.

Desde la perspectiva del ideal normativo, al espacio público democrático le corresponden dos funciones específicas: 1) actuar como la caja de resonancia de los problemas que afectan al conjunto de la sociedad y 2) persuadir al sistema político a que asuma y acoja tales problemas. Esto toma mayor relevancia ante la crisis de representatividad que existe actualmente, por lo que surge la necesidad de desarrollar procesos de control social que influyan sobre el Estado para presionar a que sus decisiones y políticas se definan conforme a los intereses de la ciudadanía. Una de las principales características de esta expresión de lo público no estatal, es la *total autonomía* y su espontaneidad respecto del Estado.

En relación a los demás movimientos, Cunill propone una serie de criterios o consideraciones para lograr la institucionalización de la participación ciudadana principalmente como un mecanismo de control del Estado. La primera consideración alude al carácter de la participación ciudadana, en tanto que puede configurarse como participación administrativa o como participación política. A diferencia de la participación administrativa que no contribuye a una redistribución real del poder social, la participación ciudadana con un carácter político se traduce en intervenciones sobre los fines, los valores y los intereses sociales que determinan las prioridades en términos de objetivos y recursos de las acciones públicas del Estado. Además tiene como sujeto privilegiado a los intereses sociales subrepresentados en la formación de decisiones, precisamente porque busca afectar los balances de poder en el marco de la construcción de ciudadanía.

La segunda consideración es el grado de inclusión de la participación ciudadana, ya que su contribución a modificar los equilibrios de poder en los procesos de decisión está determinada por su capacidad para traducirse en mayor igualdad y pluralismo social, con el propósito de lograr una mayor representación de las demandas sociales. La tercer consideración determina la medida en que la participación contribuya no sólo a la democratización de las decisiones, sino también a su eficacia, es decir, se refiere al grado de deliberación que suponga para apoyar la formulación de políticas públicas. Asimismo, es necesario analizar la incidencia que tiene el grado de autonomía de las organizaciones

sociales sobre la capacidad de participación ciudadana para contribuir a la democratización de las políticas públicas.

La cuarta consideración es el grado de institucionalización formal de la participación ciudadana, la cual implica analizar cuánta institucionalización es requerida, para que no afecte la autonomía social y vulnere la participación ciudadana debido a las limitaciones derivadas a los instrumentos normativos que regulan su funcionamiento; así como cuánto de orgánicas deben tener las figuras de participación ciudadana en lo que se refiere a su estructura funcional. La quinta consideración se refiere al grado en que la participación ciudadana deriva en consecuencias. Primero, consecuencias de forma inmediata o mediata para los propios participantes. Segundo, en especial cuando se convierte expresamente en control ciudadano sobre la administración pública y cuáles son las consecuencias para ésta.

Con todo lo anterior, el gran desafío que se nos presenta es reflexionar sobre nuestra realidad mexicana a la luz de estos criterios y referentes teóricos a fin de contribuir a la construcción y revitalización de una nueva ciudadanía, así como de nuestras instituciones políticas de manera que el ejercicio de la participación política se traduzca en una mejor gobernanza.

Conclusiones

La democracia real, avanza indefectiblemente sobre un ideal democrático. Como hemos visto en este trabajo, durante las últimas décadas la democracia en México se ha venido institucionalizando aunque todavía le falta camino para arribar al ideal que los mexicanos deseáramos. La complejidad del proceso de transición que nos ha llevado de un sistema político autoritario a un sistema político multipartidista dificulta el funcionamiento del gobierno afectando con ello la efectividad y la legitimidad de éste. Por lo tanto, si bien se espera que el equilibrio de los poderes fortalezca el funcionamiento democrático, lo que hemos observado hasta ahora, es que este fortalecimiento ha conducido a mayores índices de ingobernabilidad.

En el presente trabajo hemos constatado como, a pesar de una conformación plural en las instituciones políticas; de un sistema electoral que ha perdido legitimidad y de que la eficacia y la estabilidad gubernamental y social se han debilitado, queda a nuestro

sistema político un tramo muy importante para recorrer más allá de la democracia electoral. El reto consiste en llevar la democracia a la acción de gobierno, al ejercicio participativo de gestión pública que constituye uno de los principios de la gobernanza.

Por lo tanto, es en el modelo de la gobernanza como un sistema de gobierno basado en la facilitación y la participación ciudadana donde deben de buscarse las alternativas para consolidar la democracia participativa en nuestro país. Solo así estaremos atendiendo los reclamos de una democracia que debe de traducirse no solo en la libertad sino también en la igualdad económica, jurídica y social.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México, 2008.
- Aguilar, Luis F. *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Sto. Domingo, República Dominicana, 30 oct. – 2 nov. 2007.
- Alcántara Sáez, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 1984.
- Bovero, Michelangelo. “Democracia y derechos fundamentales”. *Isonomía*. No. 16. Abril 2002.
- Bovero, Michelangelo., “Los verbos de la democracia”, en *Este País*, No. 263. México, Abril 1998.
- Cerroni, Umberto., *Reglas y Valores de la Democracia*, Alianza, México, 1991.
- Cunill Grau, Nuria. “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada” en PNUD. *Contribuciones al Debate Vol. II: Democracia/Estado/Ciudadanía Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. PNUD. 2008. P. 113-138.
- Dahl, Robert. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus. Argentina, 1999.
- Deutsch, Karl., *Política y Gobierno*, F.C.E., Madrid, 1976.
- Ferrajoli, Luigi. Constitución, etc., en *Poder Corrupción y política*, F.C.E., México, 2003.
http://gruporeforma.elnorte.com/graficoanimado/nacional/voto_09_se_elige/. Consulta: 14 de julio de 2009.
- http://prep2009.ife.org.mx/PREP2009/index_prep2009.html. Consulta: 9 de julio de 2009.
- http://sist-internet.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est_sex.php?edo=0. Consulta: 9 de julio de 2009.
- Mayntz, Renate. “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21. Caracas, Octubre, 2001.
- O'Donnell, Guillermo. *¿Democracia delegativa?* Papel de trabajo No. 172, Kellogg Institute, marzo de 1992.
- Oszlak, Oscar. “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 9. Caracas, Octubre, 1997.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán. “Democracia, ciudadanía y agencia” en León y Ramírez, Juan Carlos y Olvera García, Julio César. *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*. UAEM. México, 2005.
- Pérez Múnera, Carlos Andrés. “La democracia delegativa”. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Vol. 37. No. 106. P. 263-289. Medellín, Colombia. Enero-Junio de 2007.
- Xavier Arbós y Salvador Giner, citados en Alcántara Sáez, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.