

Estado de derecho, democracia y educación ciudadana

RODOLFO VÁZQUEZ CARDOZO
COORDINADOR

Federico Reyes Heróles
Andrea Pozas-Loyo
Miguel Sarre
Jacqueline Peschard
Pedro Salazar Ugarte
Jesús Rodríguez Zepeda

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeros Electorales

Lic. Enrique Andrade González

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Dr. Ciro Murayama Rendón

Dr. Benito Nacif Hernández

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

C.P.C. Gregorio Guerrero Pozas

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Estado de derecho, democracia y educación ciudadana

Rodolfo Vázquez Cardozo (coordinador), Federico Reyes Heróles, Andrea Pozas-Loyo, Miguel Sarre, Jacqueline Peschard, Pedro Salazar Ugarte, Jesús Rodríguez Zepeda

Primera edición, 2018

D.R. © Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN: 978-607-8510-55-9

Los contenidos son responsabilidad de los autores y no necesariamente representan el punto de vista del INE

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

ÍNDICE

- 7 Presentación
- 11 Introducción
RODOLFO VÁZQUEZ CARDOZO
- 29 **FEDERICO REYES HEROLES**
Estado de derecho y democracia
- 55 **ANDREA POZAS-LOYO**
Democracia mínima y Estado de derecho
- 77 **MIGUEL SARRE**
Democracia política y derechos humanos en México
- 99 **JACQUELINE PESCHARD**
Elecciones y democracia. Un binomio indisoluble
- 121 **PEDRO SALAZAR UGARTE**
Dinámicas (virtuosas) de cambio institucional
- 137 **JESÚS RODRÍGUEZ ZEPEDA**
¿En qué educar cuando se educa en democracia? Ideas básicas sobre educación ciudadana y democracia
- 164 Notas sobre los autores

Democracia mínima y Estado de Derecho

ANDREA POZAS-LOYO

INTRODUCCIÓN

A primera vista la política global pareciera exhibir un consenso normativo fundamental: la deseabilidad de la democracia y del Estado de Derecho. Por un lado, como lo señala Brian Tamanaha, líderes de prácticamente todo el mundo han declarado su apoyo al Estado de Derecho, de Putin a Mugabe, de Hu Jintao a Barak Obama; los líderes de los más variados sistemas políticos han tomado esta bandera (véase Tamanaha, 2004). La democracia también es enarbolada por un muy heterogéneo conjunto de ideologías, baste notar que forma parte de los nombres oficiales de La República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte), de múltiples partidos demócratas cristianos en Europa y Latinoamérica, así como de organizaciones no gubernamentales que buscan promover la democracia liberal y el libre mercado como el National Endowment for Democracy.

Una pregunta surge de manera inmediata frente a este aparente consenso entre partes que sabemos están ideológicamente en pugna: ¿significan lo mismo “Estado de Derecho” y “democracia” en las bocas de todos sus intercesores? ¿Qué defienden cuando abogan en favor de la democracia y del Estado de Derecho? ¿Tiene bases conceptuales y teóricas este acuerdo nominal? Estas preguntas pueden considerarse abstractas y poco relevantes fuera del ámbito académico, sin embargo, son de gran importancia práctica por al menos dos razones: primero, porque la defensa de estos ideales es insustancial si no es claro su significado y, segundo, porque sin conceptos claros de “democracia” y “Estado de Derecho” no podemos construir conocimiento sólido sobre los fenómenos a los que

estos términos se refieren y por lo tanto carecemos de herramientas para promoverlos. Por ello, tanto para comprender cuándo estos dos ideales políticos florecen y cómo se relacionan, para poder clarificar por qué los defendemos, la primera tarea es de orden teórico-conceptual. En este texto transito del análisis conceptual de “Estado de Derecho” y de “democracia” a sus consecuencias para el conocimiento empírico y para nuestros compromisos normativos.

En primer lugar discuto algunas de las conceptualizaciones más influyentes de los términos “democracia” y “Estado de Derecho” y definiendo de entre ellas una para cada uno. Esta defensa la hago desde un objetivo específico: su utilidad para generar conocimiento empírico sobre estos fenómenos. En particular abogo a favor de la noción mínima de democracia (Schumpeter, 1976; Przeworski, 1999) y de una estrategia que distinga entre las diferentes dimensiones del Estado de Derecho para poder estudiarlas de manera independiente. A continuación, con base en este análisis, definiendo que la democracia mínima promueve, entre otros muchos bienes, la dimensión institucional del Estado de Derecho y por tanto es un ideal digno de defensa y promoción. Así, el punto normativo que respaldo es que la democracia mínima, aún cuando es consistente con múltiples males, no debe subestimarse, alcanzarla constituye un gran logro político y social.

ESTADO DE DERECHO

En la arena pública, el apoyo explícito al Estado de Derecho quizá sea el único que sobrepasa al de la democracia. Sin embargo, tal consenso se disuelve tan pronto como abandonamos la mera exaltación nominal de dicho ideal. Para mostrar que este es el caso basta con notar que mientras algunos mandatarios acompañan la defensa del Estado de Derecho con el rechazo a derechos individuales, otros actores políticos consideran que tales derechos le son inherentes y por tanto piensan que defender el Estado de Derecho sin comprometerse con los derechos humanos es inconsistente (véase Tamanaha, 2004). Así, es evidente que en el discurso político no sólo hay múltiples conceptualizaciones de Estado de Derecho sino que algunas de ellas están en franca tensión.

Podríamos pensar que al abandonar la arena pública y adentrarnos al ámbito académico encontraríamos un consenso conceptual. Sin embargo, cuando analizamos la investigación académica sobre el Estado de Derecho encontramos cierto paralelismo con el discurso político sobre este tema. Por un lado, el consenso sobre la deseabilidad del Estado de Derecho es abrumador. A éste se le atribuye un importante peso causal para un gran número de bienes políticos, económicos y sociales entre los que se encuentran:

- a) El desarrollo y crecimiento económico (*e.g.* Barro, 1997)
- b) La capacidad del Estado (*e.g.* North y Weingast, 1989; Stasavage, 2002)
- c) La protección de los derechos humanos (Apodaca, 2004; Cross, 1999; Keith, 2002)
- d) El orden social y político (North y Weingast, 1989; North, Summerhill y Weingast, 2000)

Dado el consenso normativo en torno a la deseabilidad del Estado de Derecho no es sorprendente que su construcción se haya vuelto uno de los principales objetivos de organizaciones internacionales, actores estatales y organizaciones no gubernamentales (*e.g.* Carothers, 2006). Sin embargo, cuando vemos detalladamente cómo se conceptualiza y operacionaliza queda claro que, una vez más, el consenso se disuelve cuando abandonamos la mera declaración de su deseabilidad. Ya que una imagen puede ser más ilustrativa, veamos la siguiente tabla en la que Ríos y Staton (2013) comparan distintas medidas que han sido utilizadas en estudios empíricos sobre Estado de Derecho.

Como Ríos y Staton muestran, aun cuando las medidas predicen medir “Estado de Derecho”, “ley y orden”, o alguno de sus elementos centrales (*e.g.* independencia judicial) contra lo que se esperaría, las medidas que cada índice asigna a cada país no tienen una relación positiva clara (e incluso algunas se relacionan de manera negativa). Tomemos el caso de México y comparemos las medidas que los distintos índices le dan. En un extremo tenemos a Henisz (2000) que, con una medida binaria, asigna a México cero. En el otro extremo tenemos a Feld y Voigt (2003) que lo califican de manera muy alta. En medio encontramos también divergencia entre medidas que

tienden a bajas y a medidas intermedias. En conclusión, la falta de consistencia entre estas medidas es patente.

TABLA I
Medidas de Estado de Derecho para trece países
de acuerdo con siete índices

| País | WB | ICRG | Fraser | Henisz | F & V Jure | F & V Facto | LP-JI |
|------------|-----|------|--------|--------|------------|-------------|-------|
| Australia | .86 | 1 | .89 | 1 | .82 | .82 | 1 |
| Chile | .73 | .83 | .65 | 1 | .78 | .58 | .67 |
| China | .41 | .67 | .53 | 0 | .41 | .37 | 0 |
| Colombia | .32 | .17 | .32 | 0 | .94 | .57 | .33 |
| Dinamarca | .88 | 1 | .95 | 1 | .78 | .81 | 1 |
| Egipto | .49 | .67 | .47 | 1 | .71 | .24 | .67 |
| Alemania | .84 | .83 | .89 | 1 | .73 | .8 | 1 |
| India | .50 | .67 | .60 | 1 | .63 | .71 | 1 |
| Italia | .65 | .5 | .56 | 0 | .79 | .86 | .67 |
| Kenia | .29 | .33 | .42 | 0 | .71 | .17 | 1 |
| Kuwait | .64 | .83 | .78 | 1 | .57 | 1 | .67 |
| México | .42 | .33 | .49 | 0 | .80 | .71 | .33 |
| Mozambique | .35 | .50 | .32 | 0 | .44 | .52 | .67 |
| Pakistán | .34 | .50 | .23 | 0 | .76 | .52 | 1 |
| Eslovaquia | .67 | .57 | .60 | 1 | .57 | .32 | 1 |
| Sudáfrica | .51 | .33 | .71 | 0 | .76 | .87 | 1 |
| Taiwán | .67 | .67 | .65 | 1 | .57 | .86 | 1 |
| EEUU | .81 | .83 | .79 | 1 | .68 | .55 | 1 |

Tabla elaborada con datos de Ríos y Staton (2013), las medidas están normalizadas: WB (World Bank Annual Report 2003), ICRG (The World Economic Forum, GCR Annual Report Fraser (Annual Economic Freedom of the World Report (véase <https://www.weforum.org/reports/>), Henisz (2000), F&V (Feld y Voigt, 2003), LP-JI (La Porta *et. al.*, 2004).

¿Por qué observamos tan amplia divergencia? Muchos autores han señalado que estas medidas tienen múltiples problemas. Se ha argumentado que algunas son generadas desde formas que conllevan sesgos sistemáticos. Por ejemplo, algunas se obtienen de encuestas a expertos internacionales, de los cuales muchos

son empresarios, lo cual sesga los resultados y éstos reflejan la protección a sus intereses en los distintos países y no incorporan otras importantes dimensiones del Estado de Derecho. De este modo, dicha forma de medir explica por qué Singapur frecuentemente se ubica en los primeros puestos en estas medidas, a pesar de que es un Estado donde los derechos civiles y políticos se respetan poco (véase Hammergren, 2006: 14). Ahora bien, más allá de los variados problemas que estos índices presentan, es bien sabido que la falta de consenso en la conceptualización de “Estado de Derecho” y de sus componentes es una de las causas de la falta de consistencia entre ellos. En otras palabras, los muy variados significados que se le atribuyen generan serias dificultades para el estudio sistemático de este fenómeno y sus componentes (Haggard *et. al.*, 2008).

¿Qué capturan entonces los índices de Estado de Derecho? Sus autores afirman que miden fenómenos tan variados como el grado de confianza en la sociedad, el cumplimiento de las reglas, la calidad del cumplimiento de los contratos, la calidad de la policía y cortes, la probabilidad de ser víctima de crimen y violencia, la fuerza en imparcialidad del sistema de justicia, la falta de arbitrariedad del uso del poder, la independencia judicial y el respeto de los derechos humanos (*e.g.* Banco Mundial, 2007).

La heterogeneidad de estos elementos suscita dos reflexiones, en primer lugar, no se puede suponer *a priori* que todos ellos estén siempre positivamente relacionados. Por ejemplo, bajo ciertas circunstancias, la confianza en la sociedad podría estar inversamente relacionada con la calidad del cumplimiento de los contratos, como hace notar Russell Hardin, las instituciones que posibilitan la cooperación, como los contratos, pueden tener una relación substitutiva con las relaciones de confianza (Hardin, 2002). Este tipo de tensiones podrían poner en cuestión la solidez de unificar tan diversos fenómenos bajo un único concepto. En segundo lugar, la complejidad de cada uno de ellos arroja sospechas sobre la viabilidad de generar una única medida que los capture a todos de manera sistemática y confiable. En síntesis, bajo el concepto de Estado de Derecho se aglomeran elementos demasiado diversos y complejos que hacen de su operacionalización una tarea hercúlea y que abren la puerta a problemas teóricos y conceptuales.

¿Qué se puede hacer frente a este escenario? En este artículo retomo una propuesta que ha sido presentada por varios autores: distinguir y separar las dimensiones del Estado de Derecho y operacionalizarlas de manera independiente para evitar problemas conceptuales y poder generar medidas más robustas. En este capítulo sigo la propuesta de Ríos y Staton (2013) quienes sugieren diferenciar entre tres dimensiones constitutivas del Estado de Derecho que pueden o no estar correlacionadas. Las tres dimensiones que identifican son:

- 1 . La dimensión institucional que captura en qué medida existe un gobierno limitado que no hace uso arbitrario del poder.
- 2 . La dimensión individual que captura en qué medida los individuos son tratados de manera equitativa por el sistema legal.
- 3 . La dimensión social que captura el cumplimiento social de la ley.

Llego así a la primera tesis que quiero defender en este texto: para avanzar en el estudio del Estado de Derecho en general y en sus relaciones con la democracia en particular, una estrategia útil es distinguir entre las dimensiones institucional, individual y social de éste para acotar el cúmulo de variables y así evitar las complicaciones teórico-conceptuales antes mencionadas.

Ahora me centraré en la primera dimensión, esto es la dimensión institucional que denotaré bajo el nombre de “constitucionalismo” para analizar su relación con la democracia. En particular planteo que la democracia promueve que la dimensión institucional del Estado de Derecho se satisfaga, es decir, que exista un gobierno moderado. Antes de desarrollar esta tesis aclararé qué entiendo por “democracia”.

DEMOCRACIA

“Democracia” como Estado de Derecho, es un término cuya conceptualización ha generado un amplio debate. Como veremos, parte importante de esta disputa tiene un sustrato normativo. Las conceptualizaciones de democracia son muy diversas, para tener

una visión de conjunto éstas pueden ubicarse en un continuo unidimensional de mayor a menor demanda. Así, en un extremo encontramos concepciones minimalistas como la de Schumpeter (1976) y Przeworski (1999) que imponen sólo requerimientos electorales, y en el otro las maximalistas como la defendida por Larry Diamond (1999) que establecen altos requisitos políticos y sociales.

Las nociones maximalistas parten de un principio normativo de la teoría democrática, a saber, que la democracia es el mejor régimen. La democracia es concebida por los defensores de estas conceptualizaciones como el ideal político al que debemos aspirar, por lo tanto, se oponen a que regímenes deficientes en cuanto a los ideales políticos que ha seguido la tradición democrática, puedan ser considerados democráticos. Por ejemplo, Diamond incorpora, entre otras, las siguientes condiciones como necesarias para considerar que un gobierno es democrático:

- 1 . Las minorías culturales y religiosas así como las mayorías históricamente desaventajadas pueden (legalmente, y en la práctica) expresar sus intereses en el proceso político y pueden hablar su lengua y practicar su cultura libremente.
- 2 . Más allá de los partidos y las elecciones, los ciudadanos tienen múltiples canales para la expresión y representación de sus intereses y valores, incluyendo organizaciones independientes y movimientos diversos, que cuentan con libertad de asociación.
- 3 . Hay fuentes de información alternativas (incluyendo medios independientes) a los que los ciudadanos tiene acceso sin interferencia política.
- 4 . Los individuos tienen un importante grado de libertad de creencia, opinión, discusión, expresión, prensa, asamblea, manifestación y petición.
- 5 . Los ciudadanos son iguales bajo la ley (aunque sean desiguales en sus recursos económicos y políticos).
- 6 . Las libertades individuales y de grupo son efectivamente protegidas por un poder judicial independiente y no discriminatorio, cuyas decisiones son cumplidas y respetadas por otros centros de poder.

- 7 . El Estado de Derecho protege a los ciudadanos de detenciones injustificadas, exilio, terror, tortura e interferencia indebida en sus vidas personales no solo por el Estado sino por fuerzas organizadas estatales o antiestatales.
- 8 . La constitución es la ley suprema (Diamond, 1999: 43-49).

Esta es una lista altamente demandante, bajo estos parámetros muchos países hoy en día considerados democracias no lo serían, entre ellos nuestro país.

Es difícil argumentar que todas las no democracias bajo definiciones maximalistas sean regímenes autoritarios, por ello a menudo quienes abogan a favor de esta conceptualización introducen categorías intermedias entre la democracia en *stricto sensu* y el autoritarismo. Así, para seguir con nuestro ejemplo, Diamond incorpora la categoría de pseudodemocracias, regímenes en los cuales formalmente existen instituciones políticas democráticas (*e.g.* competencia electoral multipartidista) pero *de facto* estas instituciones enmascaran una realidad de dominación autoritaria (Diamond, 1999: 56). Las pseudodemocracias se subdividen en semidemocracias (más cercanas a las democracias) y los regímenes de partido único (Diamond, 1999: 57). De esta manera, las conceptualizaciones maximalistas a menudo van acompañadas de taxonomías más o menos complejas, que introducen categorías para los regímenes que no pueden ser considerados dentro del selecto grupo que satisface los requisitos de la forma ideal de gobierno, pero que tampoco son plenamente dictatoriales.

Demos ahora cuenta, de manera somera, de las conceptualizaciones minimalistas de democracia, también llamadas concepciones “electorales”. Los dos principales exponentes de la concepción minimalista de democracia son: Schumpeter (1976) y Przeworski (1999). Bajo esta definición, “democracia es sólo un sistema en el que los gobernantes son seleccionados por elecciones competitivas [...] un sistema en el que los ciudadanos se deshacen de gobiernos sin que haya derramamiento de sangre” (Przeworski, 1999: 2; Popper, 1962: 124). Como Adam Przeworski argumenta, bajo esta conceptualización la democracia es un mecanismo que genera un equilibrio en el que los perdedores de las elecciones aceptan los resultados siempre y cuando tengan las expectativas de que una

vez en el poder los ganadores no impedirán que otras elecciones competitivas se lleven a cabo, y los ganadores de las elecciones realizarán otras elecciones si tienen la expectativa que los perdedores acatarán el resultado.

Bajo esta perspectiva, la marca de un gobierno democrático es la incertidumbre frente a las elecciones. Así, los gobiernos donde las elecciones no generan incertidumbre, donde un partido político siempre gana, no son considerados democráticos. El voto libre y efectivo es el mecanismo por medio del cual la incertidumbre se garantiza. De hecho, las elecciones permiten el manejo del conflicto debido a que suplantán a la confrontación directa. Como dijo alguna vez Engels y como nos recuerda Przeworski (1999), los votos son “piedras de papel” que nos permiten saber cuál de las partes tendría el mayor apoyo de la población si se midieran fuerzas en un enfrentamiento.

Una vez que hemos caracterizado las conceptualizaciones maximalista y minimalista de la democracia, surge de manera natural la siguiente pregunta: ¿cuál es mejor? Así formulada esta pregunta es demasiado abstracta y requiere ser complementada para poder contestarla. Hablar de la conceptualización “verdadera” o “correcta” tiene poco sentido, la elección entre conceptualizar la democracia de un modo u otro debe ser vista como una decisión con consecuencias para el tipo de comunicación en la que queramos insertarnos (véase Schedler, 2010). Así, dado cierto objetivo una conceptualización puede ser más adecuada que otra.

Ahora bien, la pregunta que aquí quiero considerar es: ¿qué conceptualización es más adecuada para realizar investigación empírica sobre la relación entre la democracia y el Estado de Derecho en particular, y sobre la democracia y otros fenómenos políticos en general?

Como hemos visto las conceptualizaciones maximalistas de democracia incorporan un conjunto de condiciones necesarias entre las que figura la igualdad ante la ley, la eficacia de las cortes y el respeto de los derechos de las minorías entre otros elementos constitutivos del Estado de Derecho. Ahora bien, si asumimos una noción maximalista de democracia entonces, preguntas como ¿promueve la democracia el Estado de Derecho? o ¿cuándo y por qué la democracia y el Estado de Derecho entran en conflicto? Pierden contenido empírico. Dicho de otro modo, si por definición la democracia incorpora

al Estado de Derecho, entonces sus relaciones no son susceptibles de estudio empírico sino que están dadas a priori: bajo las conceptualizaciones maximalistas estudiar si la democracia promueve el Estado de Derecho es como investigar si no ser casado promueve el ser soltero. De este modo, adoptar una conceptualización maximalista cierra la puerta a la investigación empírica entre la democracia y todos los fenómenos políticos y sociales incorporados en su demandante lista de requisitos. Por ello, considero que las nociones maximalistas de democracia no son adecuadas para este tipo de agendas de investigación.

Ahora bien, quienes defienden que las concepciones maximalistas son siempre superiores podrían argumentar que el costo epistémico que acabamos de señalar es menor frente a las ventajas normativas que proveen las conceptualizaciones maximalistas de democracia. Como se ha dicho, una de las principales motivaciones detrás de las conceptualizaciones maximalistas es iluminar el hecho de que las democracias electorales son regímenes normativamente deficientes, particularmente que son consistentes con múltiples males políticos y sociales y que por ello no deben ser considerados auténticas democracias. La democracia es bajo estas conceptualizaciones un ideal político altamente demandante, que muy pocos gobiernos en el mundo satisfacen o han satisfecho. De este modo, pareciera que las ventajas epistémicas de la concepción minimalista nada tienen que ver con las aspiraciones normativas de las conceptualizaciones maximalistas, que, de acuerdo con sus defensores, siempre deben tener primacía.

Sin embargo, considero que esta apreciación es equivocada. Las ventajas epistémicas señaladas implican ventajas normativas, aunque éstas no son de orden absoluto. Si, como he argumentado, asumir una conceptualización maximalista limita la investigación empírica, entonces adoptarla restringe nuestro conocimiento empírico de los regímenes en los que los partidos políticos pierden elecciones, de las condiciones bajo las cuales estos sistemas son posibles y estables, y de cómo éstos se relacionan con fenómenos políticos y sociales como el Estado de Derecho. El conocimiento es una importante herramienta, y si bien los defensores de las concepciones maximalistas no consideran que la alternancia electoral sea suficiente para la democracia, sí la consideran necesaria. De esta

manera, saber menos de estos regímenes reduce las posibilidades de promoverlos eficazmente. En conclusión, resistir a la tentación platónica de unir todo lo que deseamos bajo un único ideal político, hace posible estudiar y comprender mejor cómo fomentar los bienes políticos y sociales que perseguimos. Nuestra capacidad epistémica tiene consecuencias normativas.

Me parece importante también recalcar que defender concepciones maximalistas puede tener, como consecuencia normativa no deseada, la falta de valoración de avances políticos significativos, en particular, el desdén por la democracia electoral. Como hemos visto, bajo la concepción maximalista alcanzar la democracia necesariamente conlleva un Estado de Derecho pleno, entre otros bienes políticos. El discurso maximalista tiende, no sin razón, a calificar la realidad política de la mayor parte de las democracias electorales como altamente deficientes en múltiples rubros morales y políticos. Desafortunadamente, ello conduce a menudo a una falta de valoración del gran logro que significa tener elecciones inciertas y alternancia partidista. Obtener un sistema en el que los partidos políticos pierden elecciones y los ciudadanos se deshacen de sus gobernantes sin tener que derramar sangre no es cosa menor. Si volvemos la mirada a la historia de nuestro país o si consideramos a la tragedia humanitaria en marcha en Siria, detonada en gran medida por la búsqueda de la remoción de Bashar al-Ásad, adquirimos una perspectiva que es importante no perder: desde el México de gran parte del siglo xx y desde la Siria actual, la democracia “mínima” se ve como una conquista casi inimaginable.

En conclusión, para avanzar nuestra comprensión de las relaciones entre democracia y Estado de Derecho es conveniente partir de una definición minimalista de democracia, ello nos pone en mejor posición para la promoción de estos ideales en el mundo y nos hace no perder de vista que la democracia electoral es una conquista extraordinaria. Por supuesto ello no implica que los ideales políticos contenidos en las concepciones maximalistas deban de abandonarse; que éstas no sean útiles para otros objetivos como una defensa normativa de dichos ideales en la esfera pública, ni que las democracias electorales no sean en muchos aspectos perfectibles.

LA DEMOCRACIA MÍNIMA Y LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO DE DERECHO

Hasta ahora he defendido que para estudiar las relaciones entre Estado de Derecho y democracia, es útil distinguir entre las distintas dimensiones del primero y asumir una concepción mínima de la segunda. Por lo tanto, en el resto del capítulo presentaré un esbozo de cómo estas propuestas teórico-conceptuales pueden usarse en la investigación para generar hipótesis que vale la pena probar con estudios empíricos. En otras palabras, ilustraré lo hasta aquí defendido y argumentaré que la democracia (mínimamente entendida) puede ser un mecanismo útil para el mantenimiento de la dimensión institucional del Estado de Derecho. Es decir, argumentaré que el que se lleven a cabo elecciones competitivas con resultados inciertos, coadyuva al mantenimiento de cierto grado de constitucionalismo. Hemos dicho que la dimensión institucional del Estado de Derecho captura en qué medida existe un gobierno limitado. Esta dimensión coincide con el ideal del constitucionalismo donde éste es definido como el conjunto de teorías y prácticas que buscan implementar y defender el ideal de un gobierno limitado.¹ Bajo esta definición, el común denominador del heterogéneo pensamiento constitucionalista es el enemigo de todos: el gobierno “extremo” como lo llamaba Aristóteles (2000) o “despótico” como lo denominaban Montesquieu (1999) y *El federalista* (Hamilton, Madison y Jay, 2001). Los criterios que un Estado debe satisfacer para ser considerado *como un gobierno limitado*, han tenido importantes variaciones a través del tiempo y entre distintos autores, en consecuencia, sus características y nombres son múltiples: “*politeia*”, “constitución mixta”, “constitución balanceada”, “república” y “gobierno constitucional”.

¿Qué mecanismos institucionales han sido ideados para la promoción del constitucionalismo? Las constituciones codificadas son la principal herramienta del constitucionalismo moderno para la obtención de un gobierno limitado. En particular, la rigidez constitucional, esto es, tener un requisito de reforma más demandante que el de legislación ordinaria (Bryce, 1901), ha sido utilizada

1 Véase Pozas-Loyo, 2016.

para poner las reglas del juego fuera del alcance de los caprichos de la mayoría gobernante. De esta manera, desde la creación de la Constitución estadounidense en 1787, la gran apuesta del pensamiento constitucionalista ha sido que una constitución escrita y rígida puede generar un gobierno no autoritario, mediante un sistema de frenos y contrapesos que incentive a los miembros de las distintas ramas de gobierno a oponerse a las violaciones de los límites constitucionales. La estrategia fundamental del sistema de frenos y contrapesos es la de generar motivaciones contrapuestas en los individuos que ocupan las distintas ramas del gobierno para así evitar que acrecienten su poder. En otras palabras, para que el sistema de separación de poderes y de frenos y contrapesos sea eficaz, los miembros de los distintos órganos del gobierno deben tener motivaciones generadas por los incentivos de la constitución que los conduzcan a defender sus respectivas instituciones y a vigilar a las otras. En las célebres palabras de Madison:

[...] la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás. Las medidas de defensa en este caso como en todos, deben ser proporcionales al riesgo que se corre con el ataque. La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición. El interés humano debe entrelazarse con los derechos constitucionales del puesto (Hamilton, Madison y Jay, 2001: 220).

Así por ejemplo, bajo esta lógica, un juez de la Suprema Corte con un alto grado de independencia judicial y poderes de revisión constitucional, tendría buenas razones y medios para evitar que el congreso o el presidente se extralimitaran. La independencia judicial se promueve desde la Constitución con el establecimiento de características institucionales como una duración larga en el cargo, como un mecanismo de selección en el que intervengan múltiples actores, o como un sueldo estable y decoroso. Un juez que no ha sido nombrado unilateralmente, que no teme perder el puesto ni ver su salario afectado si decide contra miembros del poder legislativo o ejecutivo, es libre para defender la institución

a la que pertenece. Asimismo, los poderes de revisión constitucional, esto es, la capacidad de declarar inconstitucionales leyes y actos de la autoridad, le proporcionan las herramientas para frenar las violaciones a la Constitución.

Ahora bien, queda claro que un buen diseño constitucional no es suficiente para que los titulares en los cargos públicos se limiten mutuamente. Esto es así porque los incentivos constitucionales no son los únicos factores que motivan a estos individuos: quienes ocupan las principales instituciones del gobierno pueden ser motivados por una gran variedad de fuerzas, su comportamiento puede responder por ejemplo a sus creencias religiosas o a sus intereses económicos. Para continuar con el ejemplo anterior, a pesar de tener incentivos constitucionales para ser independiente y de contar con poderosos instrumentos de revisión constitucional, un juez constitucional puede actuar contra sus deberes y permitir que el ejecutivo amplíe sus poderes motivado por su cercanía personal o su afinidad ideológica. En este caso las motivaciones emanadas de la relación interpersonal o los valores compartidos tendrían una fuerza motivacional mayor que los incentivos constitucionales y terminarían causando un comportamiento inconstitucional (Pozas Loyo, 2011).

Entre todas las posibles fuerzas que pueden motivar a los servidores públicos a actuar de manera inconstitucional, hay una que con justa razón ha obsesionado a los pensadores constitucionalistas: los intereses particulares de un grupo de poder como una corporación o partido político. Los autores del siglo XVIII denominaban a los grupos cuyos intereses se oponían al interés común como “facciones”.

Estos intereses facciosos son muy fuertes, pues involucran sanciones grupales por lo que pueden fácilmente oponerse y priorizarse frente a los intereses institucionales en general y constitucionales en particular. Las facciones son, entonces, una de las principales fuentes de ineficacia constitucional en general y de ineficacia del sistema de frenos y contrapesos en particular.² Para comprender la fuerza de las facciones es primordial entender que estos grupos comparten no sólo valores ideológicos u objetivos pragmáticos sino, de manera muy importante, normas tanto formales como informales que son respaldadas por sanciones con fuertes costos para los

2 Véase Pozas-Loyo, 2011.

individuos que las infringen (Hardin, 1997). Por ejemplo, una red clientelar puede excluir al miembro que no cumpla con la norma informal de reciprocidad y priorice su deber constitucional, el costo de esta sanción puede ser extremadamente costosa para un político o servidor público.

En síntesis, el meollo del asunto radica en la fuerza relativa de los incentivos institucionales frente a los incentivos que buscan motivar a servidores públicos a actuar de forma inconsistente con sus deberes constitucionales. El comportamiento de los servidores públicos materializará el sistema de frenos y contrapesos, en la medida en que los incentivos constitucionales para tal comportamiento sean motivacionalmente más fuertes que los incentivos para actuar de otra manera. Finalmente, una clase importante de este tipo de motivaciones son las de orden faccionario.

Estamos ahora en posición de argumentar por qué defendiendo que la democracia, entendida de manera mínima, puede constituir un mecanismo que coadyuva al mantenimiento de la dimensión institucional del Estado de Derecho. Partamos del hecho de que los incentivos de las constituciones codificadas no han resultado tan fuertes como los fundadores del constitucionalismo moderno esperaban. Para clarificar este importante punto permítaseme presentar un ejemplo.

El federalista nos deja ver que Madison estaba convencido de que los incentivos constitucionales serían suficientemente poderosos como para garantizar que una vez que un individuo formara parte de una de las ramas de gobierno, éste haría suyos los intereses de la institución a la que perteneciera. Sin embargo, como Levinson y Pildes (2006) argumentan, en Estados Unidos estos incentivos han palidecido frente a las fuertes motivaciones que el surgimiento y la consolidación de los partidos políticos generaron. Es claro –nos dicen los autores– que los miembros del congreso norteamericano, en su relación con el ejecutivo, tienen como principal motivación, no los intereses de la institución a la que pertenecen, sino los intereses del partido político del que forman parte y del que depende en buena medida su carrera política y la promoción de sus valores ideológicos.

La evidencia empírica sobre esta relación muestra que la mayoría legislativa muy rara vez se opone al ejecutivo cuando ambos

pertenecen al mismo partido. Así, bajo gobiernos unificados, el congreso estadounidense por lo general no frena eficientemente la invasión de sus facultades. En cambio, cuando existe un gobierno dividido, esto es, cuando el ejecutivo y el legislativo son de partidos diferentes, se observa una activa obstrucción de la agenda del presidente. Podría pensarse que en este segundo escenario el sistema de frenos y contrapesos es eficaz y el constitucionalismo es promovido por la limitación del legislativo hacia el ejecutivo. Desafortunadamente este no es el caso ya que, en primer lugar, los ideales del Estado de Derecho y del constitucionalismo defienden a un gobierno que pueda evitar el uso arbitrario del poder político y no a un gobierno imposibilitado para impulsar las políticas públicas por las que fue electo. Lo que se busca es un gobierno moderado, no un gobierno paralizado. En segundo lugar, y conectado con el primer punto, en el modelo *madisoniano* las motivaciones emanadas del sistema de frenos y contrapesos eran de carácter reactivo, es decir, respondían a una activa afrenta al equilibrio de fuerzas en el orden constitucional. El modelo suponía que estas afrentas no serían cotidianas y que por mucho la relación que existiría entre el ejecutivo y el legislativo sería de cooperación la cual produciría bienes para la colectividad. Por el contrario, las motivaciones partidistas son activas, no responden a una afrenta sino que buscan bloquear al partido opositor y minimizar sus posibilidades de reelección, independientemente de si ello genera beneficios para la ciudadanía.³

Por supuesto, la dinámica de un bipartidismo extremadamente polarizado es propia de Estados Unidos y por tanto no es generalizable. Además, la mayor parte de las constituciones democráticas incorporan a los partidos políticos por lo que éstos no son actores que participen fuera de las constituciones. Pero Estados Unidos no es atípico en el punto teórico general que quiero elaborar, el de que los incentivos constitucionales son a menudo derrotados por motivaciones extraconstitucionales. Después de más de dos siglos de constitucionalismo moderno es claro que las motivaciones emanadas de las constituciones codificadas no son siempre suficientes para motivar a los políticos, de modo que el Estado de Derecho y su

3 Sobre el debate de la eficacia del sistema de frenos y contrapesos en Estados Unidos véase Pozas-Loyo, 2016.

dimensión institucional estén garantizadas. Dado este escenario, es importante determinar los mecanismos que limitan el poder de las facciones y que intentan erradicar las formas más extremas del abuso del poder político.

A continuación sostengo que la democracia mínima puede ser un mecanismo que promueva un gobierno mesurado. La democracia electoral genera incertidumbre y por tanto la expectativa de que el partido en el gobierno puede perder las próximas elecciones. Es razonable esperar que esta expectativa module el uso arbitrario del poder cuando es suficientemente alta y cuando el horizonte temporal de los políticos incorpora el mediano y largo plazo. Así, esperaríamos que un gobernante que considera altamente probable que su partido no gane las próximas elecciones sea más moderado y haga menor uso arbitrario de su poder por miedo a sanciones futuras. Más aún, la democracia mínima hace posible que miembros de diferentes partidos ocupen simultáneamente puestos clave en el gobierno. Bajo este escenario, esperaríamos también un menor índice de abusos de poder debido a que el monitoreo de sus contrincantes no estará sólo motivado por los incentivos constitucionales sino también por los intereses políticos. Si esto es así la democracia mínima promoverá el constitucionalismo. Cuando los procesos electorales dejan de involucrar incertidumbre, cuando todos sabemos de antemano su resultado y un solo partido político es capaz de ejercer el poder de forma abusiva sin temor a una sanción en las urnas o fuera de ellas, la dimensión institucional del Estado de Derecho se desdibuja.

CONCLUSIONES

En este capítulo expuse que la conceptualización mínima de democracia (Schumpeter, 1976; Przeworski, 1999) y una estrategia que distinga entre las diferentes dimensiones del Estado de Derecho son útiles para avanzar en el conocimiento empírico de la democracia, del Estado de Derecho y de sus relaciones. Argumenté también que la democracia mínima promueve, entre otros muchos bienes, la dimensión institucional del Estado de Derecho.

Ello no impide que los sistemas políticos con democracia electoral presenten muchos males e incluso que algunos de ellos tengan

bajos índices de factores vinculados a las otras dimensiones del Estado de Derecho. Estos gobiernos son muy heterogéneos. Por ejemplo, la democracia mínima es consistente con altos grados de desigualdad por lo que es, sin lugar a dudas, una forma de gobierno perfectible desde muchas perspectivas. Pero como insiste Przeworski (2010), no por ello debemos dejar de reconocer que conseguir que la ciudadanía pueda deshacerse de sus gobernantes sin que para ello tenga que poner en riesgo su vida es una conquista extraordinaria que debemos valorar, defender y promover.

BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles, *La política*, Madrid, Gredos, 2000.
- Apodaca, Clair, “The Rule of Law and Human Rights”, en 87 *Judicature*, núm.6, mayo-junio, 2004.
- Barro, Robert J., *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge, The MIT Press, 1997.
- Bryce, James, “Flexible and Rigid Constitutions”, en James Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*, Oxford University Press, vol. 1, 1901.
- Carothers, Thomas, *Promoting the Rule of Law Abroad: in search of Knowledge*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for Intl Peace, 2006.
- Cross, Frank B., “The Relevance of Law in Human Rights Protection”, en 19 *International Review of Law and Economics*, 1999.
- Diamond, Larry, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999.
- Feld, Lars P., Jerg Gutman y Stefan Voigt, “Economic Growth and Judicial Independence, a dozen years on: Cross-country Evidence Using a New Set of Indicators”, en 19 *European Journal of Political Economy*, vol. 38, 2003.
- Haggard, Stephan, Andrew MacIntyre y Lydia Tiede, “The Rule of Law and Economic Development”, en 11 *Annual Review of Political Science*, 2008.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, *El federalista*, México, FCE, 2001.
- Hammergren, Lynn, *Envisioning Reform: Improving Judicial Performance in Latin America*, Pensilvania, Penn State University Press, 2006.

- Hardin, Russell, *Trust and Trustworthiness*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2002.
- Henisz, Witold J., "The Institutional Environment for Economic Growth", en *12 Economics and Politics*, vol 12 núm. 1, 2000.
- Keith, Linda Camp, "Constitutional Provisions for Individual Human Rights: Are They More Than Mere Window Dressing", en *55 Political Research Quarterly*, 2002, pp. 111–143, disponible en: <http://www.utdallas.edu/~lck016000/PRQ%202002%20Constitutions.pdf>
- La Porta, Rafael, Florencio López de Silanes, Cristian Pop-Eleches y Andrei Shleifer, "Judicial Checks and Balances", en *112 Journal of Political Economy*, 2004, pp. 445–70, disponible en: http://www.columbia.edu/~cp2124/papers/popeleches_judicial.pdf
- Levinson, Daryl J. y Richard H. Pildes, "Separation of Parties, not Powers", en *Harvard Law Review*, vol.119, núm. 8, 2006.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat, *Del espíritu de las leyes*, México, Oxford University Press México, 1999.
- North, Douglass, y Barry Weingast, "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England", en *49 Journal of Economic History*, 1989, disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-economic-history/article/div-class=title-constitutions-and-commitment-the-evolution-of-institutions-governing-public-choice-in-seventeenth-century-englanddiv/2E-0D2B2D3490BE5C556D836ACB096362>
- North, Douglass, William Summerhill y Barry Weingast, "Order, Disorder, and Economic Change: Latin America vs. North America", en Bruce Bueno de Mesquita (ed.), *Governing for Prosperity*, New Haven, Yale University Press, 2000.
- Popper, Karl, *The Open Society and Its Enemies*, London, Routledge and Kegan Paul, 1962.
- Pozas-Loyo, Andrea, *Constitutional Efficacy*. Ph.D. Dissertation, NY Politics Department, 2012.
- Pozas-Loyo, Andrea, "Constitucionalismo", en Carlos Pereda (ed). *Diccionario de Justicia*, México, Siglo XXI Editores, 2017.
- Pozas-Loyo, Andrea, "¿Es el sistema de frenos y contrapesos ineficaz?, *El Federalista* frente al empoderamiento del ejecutivo", en Carlos Bravo Regidor, et. al. (coord.), *¿Por qué leer El Federalista hoy?*, Ciudad México, Fontamara, 2016.

- Przeworski, Adam, “Minimalist Conception of Democracy: A Defense”, en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordon (eds.), *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Ríos Figueroa, Julio y Jeffrey K. Staton, “An Evaluation of Cross-National Measures of Judicial Independence”, en *Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 30, núm.1, 2014, pp 104-137, disponible en: <https://academic.oup.com/jleo/article-abstract/30/1/104/801368/An-Evaluation-of-Cross-National-Measures-of?redirectedFrom=fulltext> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2017). También en: <https://www.dropbox.com/s/psgvc-z4o-y5mfg05/Rios-Figueroa%20Staton%20JLEO%202014.pdf?dl=0>
- Schedler, Andreas, “Concept Formation in Political Science”, *CIDE Working Papers*, 2010, disponible en: http://works.bepress.com/andreas_schedler/28/ (fecha de consulta: 9 de abril de 2016).
- Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper & Row, 1976.
- Stasavage, David, “Private Investment and Political Institutions,” en *14 Economics & Politics*, 2002, pp 41–63, disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-0343.00099/full> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2016).
- Tamanaha, Brian, *On the Rule of Law*, New York, Cambridge University Press, 2004.

ESTADO DE DERECHO, DEMOCRACIA Y EDUCACIÓN CIUDADANA

Se terminó de imprimir en junio de 2018 en Editores Buena Onda S.A. de C.V. Suiza Núm. 14, Col. Portales oriente, C.P. 03570, Delegación Benito Juárez, Ciudad de México.

Para su formación se utilizaron las familias tipográficas Scala en sus variantes regular, bold e italic y Warnock pro light como tipografía de apoyo; impreso en papel bond ahuesado de 90 g y forros en cartulina sulfatada de 12 puntos.

La edición consta de 1000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

Estado de derecho, democracia y educación ciudadana reúne bajo la coordinación de Rodolfo Vázquez Cardozo, los ensayos de seis especialistas que profundizan desde diversos ángulos en temáticas fundamentales para la solidez de una democracia.

Federico Reyes Heróles, Andrea Pozas-Loyo, Miguel Sarre, Jacqueline Peschard, Pedro Salazar Ugarte y Jesús Rodríguez Zepeda se sumergen en interesantes discusiones que giran en torno a los conceptos que le dan título al libro, y los capítulos ofrecen tanto en lo particular como en su conjunto, una valiosa aportación a la reflexión democrática en nuestro país.