

Democracia mexicana: retos de la participación y los derechos



Fernando Castañeda Sabido
Lorenzo Córdova Vianello
(coordinadores)



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
SOCIALES



CÁTEDRA
FRANCISCO I. MADERO



INE

Instituto Nacional Electoral



ENCÍVICA

Estrategia Nacional de Cultura Cívica



BONILLA
ARTIGAS
EDITORES

1

Democracia mexicana

**Cátedra Extraordinaria ENCCÍVICA Francisco I. Madero
Consejo Directivo 2022**

Por la UNAM:

Carola Isabel García Calderón
Miguel Armando López Leyva
Fernando Castañeda Sabido

Por el INE:

Lorenzo Cordova Vianello
Roberto Heycher Cardiel Soto
Francisco Javier Morales Camarena

Comité Académico. Desde 2019 hasta 2022-1

Víctor Alarcón Olguín
Marcela Ávila-Eggleton
Fernando Barrientos del Monte
Fernando Castaños Zuno
Roberto Castellanos Cereceda
Amneris Chaparro
José Fernández Santillán
Leopoldo Gama Leyva
Karolina Mónica Gilas
Felipe González y González
Silvia Inclán Oseguera
Irma Méndez de Hoyos
Rosa María Mirón Lince
José Antonio Meyer
Alejandro Monsiváis
Alejandro Moreno Álvarez
Juan Manuel Ortega Riquelme
Laura Reyna de la Garza
Martha Singer Sochet
Héctor Raúl Solís Gadea
José Woldenberg Karakowsky

Equipos Operativos

Por parte de la UNAM:

Fabiola Guzmán Franco
Sofía Ramírez Martínez
Janette Silva Méndez
Andrea Bernal Jiménez

Por parte del INE:

Erika Liliana Miranda Baltazar
Sergio Alán Arce Zapata
Grecia Montserrat Castro Miranda
Aristides Caballero Tapia

Auxiliares

Samaria Aquino Andrade: logística
Jesica Morales Flores: arte de portada

@catedramadero
catedramadero@politicas.unam.mx

Fernando Castañeda Sabido
Lorenzo Córdova Vianello
(coordinadores)

Democracia mexicana: retos de la participación y los derechos



Democracia mexicana : retos de la participación y los derechos / Fernando Castañeda Sabido y Lorenzo Córdova Vianello, coordinadores.-- Ciudad de México : Bonilla Artigas Editores, 2022

432 pp. ; 15 x 23 cm.

ISBN 9786078838189 (Bonilla Artigas Editores)

I. Democracia – México

2. Derechos humanos – México.

I. Castañeda Sabido, Fernando, coord.

II. Córdova Vianello, Lorenzo, coord.

LC: JL1281 D

DEWEY: 321.80972 D

Los juicios y afirmaciones expresados en cada uno de los textos son responsabilidad exclusiva de las y los autores, Bonilla Artigas Editores, y el Instituto Nacional Electoral, la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, no los comparte necesariamente.

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio conocido o por conocerse, sin el consentimiento por escrito de su legítimo titular de derechos.

Primera edición: junio 2022

De la presente edición:

D. R. © 2022,

Bonilla Distribución y Edición, S.A. de C.V.

Hermenegildo Galeana #111

Barrio del Niño Jesús, Tlalpan, 14080,

Ciudad de México

editorial@bonillaartigaseditores.com.mx

www.bonillaartigaseditores.com

D.R. © 2022,

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Circuito Mario de la Cueva S/N,

Ciudad Universitaria,

Delegación Coyoacán,

Ciudad de México, C.P. 04510

D. R. © 2022,

Instituto Nacional Electoral, México

Oficinas centrales:

Viaducto Tlalpan No. 100,

Col. Arenal Tepepan, Tlalpan, 14610

Ciudad de México

ISBN: 978-607-8838-18-9

(Bonilla Artigas Editores)

Coordinación editorial:

Bonilla Artigas Editores

Maquetación:

Priscila Pacheco Castillo

Diseño de interiores y portada:

D.C.G. Jocelyn G. Medina

Impreso y hecho en México

Contenido

Prólogo	
<i>Fernando Castañeda Sabido</i>	9
DERECHOS HUMANOS	
Democracia y derechos humanos en tiempos de pandemia: tensiones, retrocesos y aprendizajes	
<i>Carlos María Pelayo Moller</i>	21
La representación paritaria de las mujeres mexicanas	
<i>Karolina Monika Gilas</i>	43
Igualdad de derechos, acciones afirmativas y representación política	
<i>Martha Singer Sochet</i>	85
OPINIÓN Y ESFERA PÚBLICA	
Comunicación de crisis, medios de comunicación y redes sociales. La estrategia informativa del gobierno acerca de la pandemia	
<i>Carola García Calderón</i>	107
<i>Fake news</i> y la construcción de la contra agenda mediática: elecciones en México 2021	
<i>Luis Ángel Hurtado Razo</i>	131
La crisis de la esfera pública mexicana en 2022	
<i>Fernando Castañeda Sabido</i>	153
PANDEMIA Y DEMOCRACIA	
Democracia en emergencia. COVID-19 y elecciones locales en México durante 2020	
<i>Roberto Heycher Cardiel Soto</i> <i>Víctor Morales Noble</i> <i>Francisco Javier Morales Camarena</i>	187

Democracia, elecciones y pandemia. Retos actuales y futuros para México <i>Lorenzo Córdova Vianello</i>	221
Efecto pandemia. Consecuencias electorales del COVID-19 <i>Marcela Ávila-Eggleton</i>	247
Desempeño gubernamental y opinión pública ante la contingencia del COVID-19 en México <i>José Antonio Meyer Rodríguez</i> <i>Araceli Espinoza Márquez</i> <i>Carla Irene Ríos Calleja</i> <i>Mario Alberto Ricciardi</i>	273
RIESGOS Y RETOS DE LA DEMOCRACIA Las actitudes hacia la democracia en México: la importancia de distinguir las formas democráticas de las autoridades en el ejercicio del gobierno <i>Alejandro Mosiváis-Carrillo</i>	309
Las instituciones democráticas de México frente a condiciones de gobierno unificado <i>Silvia Inclán Oseguera</i>	341
Salimos a votar por la democracia. Competencia partidista regional y el posible camino a la polarización en el 2021 <i>Francisco Soriano</i> <i>Felipe de la O</i>	363
El tercero en discordia: la victoria mediática de Samuel García en Nuevo León, el 2021 <i>Diana Calorina Ortiz Gutiérrez</i>	393
Conclusiones: Democracia mexicana, retos de la participación y los derechos <i>Lorenzo Córdova Vianello</i>	419

Prólogo

Fernando Castañeda Sabido

El politólogo inglés David Runciman, en su libro “Como terminan las democracias” afirma que:

La idea básica detrás del populismo ya sea de izquierda o de derecha, es que la democracia ha sido robada a la gente por las élites. Para recuperarla, las élites deben ser expulsadas del escondite donde ocultan lo que están tramando (mientras) alaban de boca para afuera a la democracia. Las teorías de la conspiración son la lógica del populismo. (Runciman, David. *How Democracy Ends*. Profile Books Ltd. Londres. Posición 845. Disponible en Kindle)

Para Runciman los golpes de Estado en el siglo XXI no son iguales a los del siglo XX. Los golpes de Estado “clásicos” eran abiertos, públicos, se trataba de que todo mundo supiera que se instalaba un nuevo gobierno; por el contrario, en el siglo XXI los golpes a la democracia suelen hacerse desde y a nombre de la democracia.

El libro de Runciman y sus comentarios sobre las amenazas a la democracia, es uno más de una larga lista de libros de autores como Mounk, Przeworski, Rosanvallon, Urbinati, Ziblatt y Levitsky. Todos ellos comparten ideas similares acerca de los riesgos y transformaciones de la democracia.

“La idea básica del populismo”, como la llama Runciman, condensa varios de los argumentos más recurrentes en contra de las democracias modernas: la corrupción, la desvinculación de los políticos con los problemas reales de la gente común, los acuerdos cupulares y la colusión entre las élites, la falta de soluciones y proyectos para atender las

necesidades de la población (violencia, pobreza, exclusión, deterioro del nivel de vida de las clases medias).

Todos estos argumentos son ciertos y, de hecho, constituyen grandes desafíos para buena parte de los Estados nacionales actuales. Sin embargo, la explicación de las causas de estos problemas y sus soluciones suelen adolecer de profundidad, imaginación y claridad:

- 1) Obvian la complejidad y recurrencia de las diferenciales de poder. No conocemos ninguna sociedad, pasada o presente, donde no existan las disputas de poder y haya grupos, estratos, segmentos sociales, élites, cacicazgos que acumulan poder. La idea de una democracia de y para el pueblo, parece suponer que es posible un orden político sin diferenciales de poder o donde el pueblo no reconoce diferencias. La democracia moderna se funda en un realismo político sólido, que no cree que los juegos de poder desaparecen cuando llegan los “buenos”, que asume con toda claridad que en la democracia lo que se juega, siempre, son disputas de poder. Pero lo importante es que estas disputas se dan en juegos de pesos y contrapesos, en espacios demarcados y de frente a un público amplio. En la democracia la división de poderes es fundamental, la racionalización y autonomía de los cargos con respecto a la persona permiten la circulación de élites, la autonomía de órganos de política pública, regulación y normatividad hacen más transparente y disputable el ejercicio de gobierno y la división público/privado y su consecuente espacio público, abre oportunidades a los intereses de una población más amplia, somete a debate público y visibiliza los juegos de poder. La democracia es posible sólo a través de múltiples mediaciones.
- 2) Ocultan el hecho incuestionable de que los espacios que deja una élite que es derrotada son ocupados por otra élite. Los populistas no reconocen que son una nueva élite con sus propios intereses políticos y vocación de poder. De hecho, su ataque a las mediaciones que forman el andamiaje de la democracia lo que produce es un incremento en la acumulación de poder de los liderazgos populistas y un aumento de la discrecionalidad en el ejercicio del cargo. La ciudadanía pier-

de sus ojos, queda sorda y con los ataques a la esfera pública, también pierde la voz.

- 3) Desconocen y, de hecho, no reconocen la diversidad de visiones e intereses de la sociedad y la reducen a una masa homogénea y simple que llaman pueblo. Prácticamente todos los Estados nacionales modernos están formados de varios grupos étnicos, de una multiplicidad de valores y cosmovisiones y, por supuesto, de una diversidad de intereses. Reducir la contienda política a sólo dos actores (el pueblo y sus detractores) es, en el fondo, anular la política en su forma moderna. En la medida en que no reconocen la crítica y la discrepancia entre los suyos y tampoco la autonomía de criterio de todos los que en calidad de terceros asistimos a la esfera pública, lo que generan es una mayor concentración del poder y discrecionalidad en los liderazgos.
- 4) Simplifican e ignoran la deliberación y niegan la importancia del espacio público para la formación de las voluntades políticas. La sustituyen por un supuesto proyecto histórico, trascendente, que encarna a la nación como un todo y que no se explicita ni se fundamenta, menos se discute en la arena pública, sólo se materializa en la voluntad del "líder" y su retórica. Dentro de los imaginarios de la modernidad una constante es la idea de que las mujeres y los hombres no sólo pueden, sino deben ser dueños de su historia. Sin embargo, sin un espacio público donde todos tengamos el derecho y la oportunidad para discutir y deliberar sobre los caminos y medios a seguir, no tenemos forma de participar, verdaderamente, en la construcción de nuestra historia. La "gran transformación", en realidad, le niega a las mujeres y a los hombres comunes el derecho a participar en la construcción de esa historia que les pertenece: "el pueblo me eligió y yo encarno esa voluntad".

Vivimos en un mundo con muchos riesgos y grandes desafíos, entre éstos, el camino que seguirá la democracia es, sin duda, el más relevante. Si no podemos enfrentar mediante procesos democráticos las desigualdades y formas de exclusión social, los problemas medioambientales y el crecimiento económico, la violencia e inseguridad mediante procesos democráticos, lo que nos depare el destino es to-

talmente incierto; confiar en la “voluntad” de unos pocos “líderes” no es una alternativa.

En el marco de la pandemia y de las elecciones nacionales y locales de 2021, en la Cátedra ENCCIVICA Francisco I. Madero nos propusimos hacer una reflexión sobre los riesgos, problemas y desafíos de la democracia en los tiempos que corren en el mundo y en nuestro país.

La Cátedra ENCCIVICA Francisco I. Madero es un proyecto conjunto del Instituto Nacional Electoral (INE) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. El principal objetivo de la Cátedra es la de acrecentar y promover el conocimiento sobre los logros, riesgos y retos de la democracia en México.

Las elecciones de 2021, por un lado, y la pandemia de COVID-19, por el otro, ofrecen una ventana para discutir los problemas, cambios y retos de la democracia mexicana actual. Por ello y teniendo como referente las elecciones del 2021 y como trasfondo el COVID-19, nos propusimos en el marco de la Cátedra hacer una reflexión que, a través de diferentes ventanas, nos permitiera una observación más amplia de los retos, riesgos y dificultades por las que atraviesa nuestra democracia. Para darle forma a este libro, colaboraron 20 académicos y especialistas en estudios de opinión, procesos electorales, democracia.

El libro se compone de 15 textos que están organizados en cuatro secciones: derechos humanos; opinión y esfera pública; pandemia y democracia; riesgos y retos de la democracia mexicana.

En la democracia moderna los derechos humanos juegan un papel fundamental, sin embargo, la relación entre ambos no es tersa, particularmente por la tensión que existe entre mayorías y minorías, y entre exclusión e inclusión. Los derechos humanos han jugado un papel fundamental en la contención del interés de las mayorías sobre los intereses de las minorías y también en las lógicas de exclusión social. Aún así, no siempre son las minorías las excluidas. El caso de las mujeres es el ejemplo más significativo; hay más mujeres que hombres en el mundo, sin embargo, las mujeres son minorías en las oportunidades de los trabajos mejor remunerados e históricamente, han sido minorías en la representación política, entre otras formas de exclusión. La primera parte del libro está dedicada a la relación entre derechos humanos y democracia.

El capítulo del Dr. Carlos Pelayo Moller aborda con claridad la tensión entre derechos humanos y democracia. Se trata de una “tensión inherente y necesaria a la sociedad moderna”, señala el autor y sostiene que privilegiar una de las dos caras de esta fórmula puede llevar a la ruptura del orden democrático. Los derechos humanos son uno de los frenos más importantes de lo que algunos llaman la tiranía de las mayorías: ni el más humilde de los ciudadanos puede ver violentado en sus derechos a nombre del “interés supremo” del Estado y sus “mayorías”.

En materia de derechos humanos y democracia un tema clave es el de la representación de los grupos vulnerables en los órganos de gobierno, en particular, en órganos de representación como las cámaras de diputados y senadores, lo que en el caso de México ha sido objeto de una reforma constitucional. Siguiendo dos estrategias de análisis diferentes Monika Gilas y Martha Singer analizan aspectos de la representación de sectores de la población que son objeto de exclusión social.

La Dra. Gilas analiza el problema de la representación de las mujeres en México en tres dimensiones: en el nivel de la “representación descriptiva”, donde lo que importa es que el número de mujeres electas tienda a la paridad con la de hombres; en el nivel de la representación sustantiva, donde lo importante es que realicen los intereses que representan; y la simbólica que la autora la interpreta como el acceso a los espacios de control al interior de los congresos. La Dra. Gilas afirma que hay un impacto positivo derivado de la presencia de las mujeres en el Congreso.

Por su parte, Martha Singer hace un análisis de las acciones afirmativas puestas en marcha en el proceso electoral de 2020-2021. Para la Dra. Singer, son las normas, estructuras y redes de poder internas de los partidos políticos las que determinan la selección de las candidaturas, incluidas aquéllas que se derivan de acciones afirmativas. Lo que hace que estos representantes respondan a los intereses de los partidos por encima de los sectores que pretenden representar. La falta de vinculación entre partidos y grupos vulnerables provoca falsificación de identidades y posibles relaciones de clientelismo. Comunidades como las de los grupos indígenas, deberían ser las que decidan quiénes deben ser sus candidatos.

La segunda parte del libro la dedicamos a la opinión pública. La idea de que vivimos en una época de desinformación o de poca calidad

de la información se expresa en términos que se han vuelto comunes: infodemia, posverdad, *fake news* (noticias falsas). La incertidumbre, desconfianza, falta de referentes no es sólo un problema para el ejercicio de gobierno, sino que amenaza a la esfera pública y con ello a la democracia.

La pandemia fue una ocasión muy importante para analizar los aciertos y desaciertos del gobierno federal en materia de comunicación. La Dra. Carola García señala en el texto que presenta que las crisis ponen a prueba los liderazgos y, como lo analiza la autora, en el caso mexicano se hicieron presentes momentos de éxito y reconocimiento, pero también momentos de fracaso y desgaste. Hubo incongruencias entre los mensajes y las acciones y también desgaste. En el caso de las redes proliferaron la información falsa y la magnificación de rumores.

Las noticias falsas se han convertido en un fenómeno a destacar en la esfera pública de buena parte de los Estados democráticos. Como lo señala Luis Ángel Hurtado la desinformación ha sido, históricamente, una estrategia entre Estados, pero hoy vivimos un nuevo fenómeno, donde el Estado no es, necesariamente, el actor privilegiado. Las noticias falsas pueden ser elaboradas por cualquier persona y no sólo es un instrumento político, sino que también es un negocio de empresas y regiones en el mundo, que viven de vender noticias falsas. El Dr. Hurtado encuentra que, en las elecciones pasadas, en el estado de Nuevo León fue donde más se generaron noticias falsas, el partido que generó el mayor número fue Movimiento Ciudadano y el candidato con más *fake news* fue Samuel García.

Fernando Castañeda hace una reflexión sobre la crisis de la esfera pública actual, parte de algunos elementos que han contribuido a su constitución y la falta de cosmovisiones que ayuden a articular nuevos sentidos.

En la tercera parte del libro abordamos el problema de la pandemia de COVID-19 y los retos que este fenómeno representó para la democracia mexicana, tanto para la organización de las elecciones de gobernador en Coahuila e Hidalgo, en 2020, como para las elecciones locales y federales de 2021. Pero también fue ocasión para medir los efectos que el manejo de la pandemia tuvieron en la percepción de la ciudadanía y en el comportamiento electoral.

Roberto Cardiel, Víctor Morales y Francisco Morales hacen un claro y puntual recuento de las elecciones en Coahuila e Hidalgo, la

situación excepcional provocada por la pandemia y las medidas extraordinarias que se tomaron. El “texto describe el proceso de toma de decisiones de las autoridades electorales, los retos de la organización, las medidas tomadas, la respuesta de la ciudadanía y el saldo final”.

Por su parte, Lorenzo Córdova hace un amplio análisis del marco en el que se realizaron las elecciones, no sólo de los retos del proceso electoral mismo sino de la situación de riesgo y desencanto de la democracia. Dentro de ese marco eran varios los retos que enfrentaba la organización electoral: había que hacer mas eficiente la trasmisión de información a los ciudadanos; había que respetar por igual los derechos políticos y los derechos a la salud; aprovechar lo que la tecnología podía ofrecer para enfrentar los retos; y evitar la amenaza de fortalecer el ejercicio concentrado del poder. El desafío era lograr elecciones libres, equitativas y plurales.

Ambos textos ilustran la complejidad de los procesos electorales en el marco de la pandemia y permiten valorar y estimar los resultados alcanzados.

En esta parte se encuentran, también, dos textos que evalúan la percepción de la ciudadanía sobre el manejo de la pandemia y el efecto que tuvo el manejo de la pandemia en los resultados electorales.

Marcela Ávila-Eggleton presenta en su texto una evaluación de los efectos electorales de la pandemia tanto a nivel del gobierno federal como de los gobiernos de las entidades que tuvieron elecciones de gobernador. El trabajo de la Dra. Ávila-Eggleton resulta muy interesante porque revela la complejidad de un proceso electoral donde intervinieron procesos locales y federales. El reconocimiento a la gestión de un gobernador no se refrendó con la elección de su sucesor y fuerzas políticas que parecieron no tener mucho reconocimiento en las elecciones federales, demostraron ser fuerzas importantes a nivel local.

Finalmente, en esta tercera parte y antes de comentar el último texto de este segmento, quisiéramos expresar nuestro pesar por el sensible fallecimiento del Dr. José Antonio Meyer Rodríguez a causa del SARS-cov-2. Un hombre comprometido, generoso, inquieto y destacado en los estudios de opinión, que enriqueció con su participación y sus atinados comentarios la Cátedra ENCCIVICA Francisco I. Madero.

El capítulo Desempeño Gubernamental y Opinión Pública ante la Contingencia del COVID-19 en México fue ideado por el Dr. Meyer

pero no tuvo la oportunidad de verlo terminado. Gracias a su equipo, conformado por Araceli Espinoza Márquez, Carla Irene Calleja y Mario Alberto Riccardi hemos tenido la suerte de contar con este texto para el libro que presentamos. El trabajo se basa en una muestra por conveniencia aplicada digitalmente en dos momentos: de mayo a junio de 2020 y de julio a agosto de 2021. Entre los resultados destaca que si bien previo a la pandemia la imagen de los servicios públicos de salud no eran buenos, la insatisfacción se incrementó.

Finalmente, la cuarta y última parte está dedicada a los retos, riesgos y desafíos de la democracia en México.

Alejandro Monsiváis parte de una interrogante muy importante, que ha sido preocupación de muchos investigadores y estudiosos de la democracia y que el autor la enuncia de la siguiente manera: ¿el apoyo ciudadano hacia la democracia puede tener fundamento en creencias y valores contradictorios con la misma? El Dr. Monsiváis hace un análisis empírico utilizando la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020 para responder esa pregunta y uno de los resultados más importantes es que, a partir de un índice de coherencia democrática, construido por el autor, un 60% de los que apoya la democracia tienen un valor positivo en el índice, mientras que el 39% de los que apoyan a la democracia su índice es negativo.

Silvia Inclán hace un análisis de los efectos que ha tenido la condición de gobierno unificado sobre las instituciones democráticas, en particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Federal de Competencia, la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgo Sanitario y al Comisión Reguladora de Energía. El resultado de la investigación de la Dra. Inclán es muy relevante porque, en contra de lo que podría suponer un gobierno democrático cuyo principal objetivo debería ser horizontalizar el poder, lo que encontramos es un proceso creciente de concentración del poder en unas cuantas manos.

A través de un análisis de los resultados electorales del 2021, Francisco Soriano y Felipe de la O hacen lo que podríamos llamar una radiografía de la situación actual de nuestra democracia. Una radiografía que nos permite ver tendencias que en una primera mirada no son visibles. A los independientes les fue mal en diputaciones, gubernaturas y alcaldías con más de 500 000 habitantes. En los 13 distritos

indígenas, siete fueron ganados por mujeres y seis por hombres. El análisis confirma que a nivel local hay una gran disputa entre partidos y la polarización además de afectar a los independientes hizo que ningún partido nuevo obtuviera el registro.

Por último, el trabajo de la Mtra. Diana Carolina Ortiz nos ofrece un panorama de la elección en el estado de Nuevo León. El análisis es muy interesante porque, como ya hemos mencionado, la elección de 2021 combinó las elecciones locales con las elecciones nacionales y el comportamiento electoral fue mucho más complejo que lo que la elección federal de diputados parece reflejar. La maestra Ortiz resalta que lo relevante en el triunfo de Samuel García fue que su campaña se hizo sobre una agenda local con referencias locales y, en ese sentido, su estrategia fue muy similar a la de *El Bronco* que, seis años antes, hizo algo muy parecido.

El análisis de la Dra. Ávila-Eggleton y el de la Mtra, Ortiz parecen indicarnos que las lógicas locales pueden impactar y producir efectos significativos en las elecciones de 2024.

Los trabajos que presentamos aquí son un gran esfuerzo colectivo po tratar de comprender y sobre todo, de abrir al debate público la reflexión sobre los riegos, los desafíos y los retos de la democracia mexicana en los años próximos.

Quiero agradecer, especialmente, la colaboración de Fabiola Franco y Sofía Ramírez, su compromiso de trabajo, su esfuerzo, su constancia y apoyo para la realización de este libro. También quiero agradecer a todos los miembros del Comité Académico de la Cátedra ENCCIVICA Francisco I. Madero por sus aportaciones a la Cátedra y al desarrollo de este libro y por su disposición a trabajar por el éxito del proyecto de la Cátedra. El apoyo y confianza del Comité Directivo de la Cátedra ha sido algo invaluable. Finalmente, quiero agradecer a los directivos y funcionarios del INE que participan, colaboran y apoyan a la Cátedra ENCCIVICA Francisco I. Madero y en particular sus aportaciones para con este libro.

Lo más importante de este proyecto es que podamos contribuir a que los rumbos y senderos que transite nuestra democracia sean el fruto del debate abierto, público, fundamentado, con la inclusión de todos los interesados. Si en verdad creemos en la democracia debemos asumir el compromiso de tomar seriamente en cuenta todas las ideas al respecto de ella y fundamentar nuestros desacuerdos.

DERECHOS HUMANOS

Democracia y derechos humanos en tiempos de pandemia: tensiones, retrocesos y aprendizajes

Carlos María Pelayo Moller¹

Introducción

En el principio de la segunda década del siglo XXI el mundo se encuentra en una situación peculiar. En nuestro tiempo, sin duda, se ha afianzado la idea de la democracia como la mejor forma de gobierno. Igualmente, hoy como nunca existen países que pueden legítimamente llamarse democráticos. Sin embargo, en esta misma época, existe un profundo desencanto por la vida en democracia y, hoy, las amenazas en el horizonte tienen un cierto parecido a las circunstancias que hace un siglo llevaron a que el mundo se enfrascara en la Segunda Guerra Mundial. Este conflicto bélico, que tuvo como antecedente inmediato la destrucción de la democracia de la República de Weimar, llevó a la humanidad al borde de un colapso civilizatorio.²

Ante este panorama parece más urgente que nunca el que los seres humanos, como parte de una gran familia universal, nos aferremos y luchemos por los valores que nos conduzcan por el camino de la paz y

¹ Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, LL.M. en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos) y Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt.

² Sobre este tema puede consultarse: Eric D. Weitz, *La Alemania de Weimar. Presagio y Tragedia*. Trad. de Gregorio Cantera, Madrid, Ed. Turner Noema, 2009, 472 pp.

del respeto a los derechos humanos, con el fin de garantizar los derechos de todas las personas. En este momento histórico, la ruta a seguir nos debe guiar a la democracia.

El retomar una profunda convicción democrática parece ser que es la única forma de combatir los efectos de la situación generalizada de emergencia provocada por la pandemia ocasionada por el virus SARS-COV-2. Probablemente, en unos pocos años, la enfermedad y sus estragos queden como un dato histórico que dará cuenta de la verdadera magnitud de lo que está pasando, al lado de las pandemias que en el pasado han asolado a la humanidad. A la par, la pandemia dejará una marca imborrable en los corazones de las personas que han perdido a familiares, amigos y conocidos. Paralelamente, el daño a las instituciones democráticas, incluida la normalización de ciertas medidas de emergencia y el deterioro institucional y, sobretodo, de las convicciones democráticas hacen necesario volver al origen de los principios básicos en los que se fundamentan nuestras sociedades contemporáneas. Este artículo parte de la hipótesis en el sentido de que la emergencia mundial por COVID-19 ha perjudicado tanto la vigencia de los derechos humanos, así como la participación democrática profundizando las desigualdades económicas y sociales.

Así, en el presente artículo se sondearán las premisas esenciales de lo que implica la democracia. En una segunda sección, se abordarán las diferentes luchas por la democracia en las transiciones latinoamericanas. En tercer lugar, se explorarán siete premisas básicas sobre la relación entre los derechos humanos y la democracia. En un cuarto apartado, se explorarán los mecanismos de democracia directa y el fenómeno del populismo para, en una última sección, reflexionar respecto a la democracia en tiempos de COVID-19 y el rol de los derechos humanos en las problemáticas sociales actuales.

La democracia: ideario, manipulación y realidades

De alguna forma, todas las personas nos encontramos plenamente autorizadas para hablar sobre la democracia. Esto se origina a partir de las más diversas razones: porque la vivimos, porque la soñamos, porque la tuvimos y nos la quitaron o porque nunca la hemos conocido. Es

así que las opiniones sobre la democracia siempre serán, hasta cierto punto, subjetivas. Algunas, sin embargo, serán mejor informadas y fundamentadas que otras.

La idea de los antiguos sobre la democracia ha cambiado sustancial y radicalmente en los últimos siglos. Si bien para Aristóteles la democracia era la forma de gobierno menos buena de las buenas y la menos mala de las malas, esto se ha transformado al punto en que la democracia es ahora considerada la fórmula universal del buen gobierno, al menos en el discurso, independientemente de sus características reales.

Es así que la enorme mayoría de los países del mundo se declaran abiertamente demócratas. Los más variados regímenes políticos al final del día terminan posando para la foto con el *slogan* de la democracia, sean verdaderamente democráticos o francas dictaduras como la República Democrática (*sic*) de Corea del Norte. Realmente, esto es difícil de comprender como una mera discrepancia en la interpretación de lo que es o no es democracia; tiene más sentido entenderlo como una descarada manipulación del concepto y del ideal mismo.

Sin embargo, es momento de preguntarnos ¿qué es la democracia? Siguiendo a Norberto Bobbio, podemos identificar dos ámbitos a definir en el concepto de democracia: el ámbito formal y el sustancial. En el ámbito formal indica un conjunto de medios como lo son las reglas del juego descritas como las “universales de procedimiento”, independientemente de la consideración de los fines.³ Respecto al ámbito de

³ Para Norberto Bobbio éstos son los nueve postulados de las “universales de procedimiento”. En su opinión, “ningún régimen histórico ha observado jamás completamente el dictado de todas estas reglas, y por esto es lícito hablar de regímenes más o menos democráticos”. 1) El máximo órgano político a quien esta asignada la función legislativa, debe estar compuesto por miembros elegidos directa o indirectamente, con elecciones de primer o de segundo grado, por el pueblo; 2) junto al supremo órgano legislativo deben existir otras instituciones con dirigentes elegidos, como lo entes de la administración local o el jefe del Estado (como sucede en las repúblicas); 3) los electores deben ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin discriminación; 4) todos los electores deben tener igual voto; 5) todos los electores deben ser libres de votar según su propia opinión formada lo más libremente posible; 6) los electores deben ser libres también en el sentido de que deben estar en condiciones de tener alternativas reales; 7) tanto para las elecciones de los representantes como para las decisiones del supremo órgano político vale el principio de la mayoría numérica, aun cuando pueden ser establecidas diversas formas de mayoría según criterios de oportunidad no definibles de una vez por to-

la democracia sustancial, según Bobbio, el concepto de democracia indica un cierto conjunto de fines, como lo puede ser la igualdad no solamente jurídica, sino también social independientemente de los medios adoptados para lograrlo. Así, si consideramos que la democracia es más que nada un gobierno del pueblo y para el pueblo, según Bobbio, la democracia formal sería el gobierno del pueblo, y la democracia sustancial sería el gobierno para el pueblo.⁴

Aunque en esta idea no existe consenso en la teoría política, las dos dimensiones de la democracia en lo formal y sustancial no deberían ser consideradas como contradictorias sino complementarias. De hecho, las luchas democráticas de la segunda mitad del siglo xx, en México y en otros países latinoamericanos, han consistido en el mejoramiento sustancial a través de la implementación de reglas con el fin de fortalecer la democracia desde lo formal.

La lucha por la democracia

Si bien, como ya se comentaba, existe un amplio convencimiento de que la democracia es la mejor forma de gobierno, es cierto que probablemente sea la forma de gobierno más difícil de preservar.

Entre otros factores, para que funcione la democracia requiere de la participación de toda la sociedad. No es un sistema de los pocos, sino de los muchos. Tampoco puede depender de los notables o de los caudillos. En este último punto es común observar cómo, en más de una ocasión, la historia ha visto cómo los más fervientes luchadores de la democracia pueden caer en la tentación de tratar de menoscabarla con el fin de cumplir sus ideales o visiones de lo correcto.

La democracia no depende de qué tanto pueda hacer una persona, sino de qué tanto pueden hacer los demás por encauzar y controlar a

das; 8) ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de manera particular el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría; 9) el órgano de gobierno debe gozar de la confianza del Parlamento o bien el jefe del Poder Ejecutivo, a su vez, elegido por el pueblo. Véase Norberto Bobbio, "Democracia", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*. Segunda edición, México, Siglo XXI / Cámara de Diputados de México, 2015, p. 450.

⁴ *Ibidem*, p. 452.

las personas y organizaciones que detentan el poder. La lógica de los denominados *checks and balances* es la dinámica que permite que una democracia subsista y, para ello, se requieren instituciones que tengan la facultad de fiscalizar y controlar al poder. Estos mecanismos de control en la actualidad van más allá de las teorías tripartitas de la división de poderes clásicas, incluyendo a organismos autónomos.

En Latinoamérica, continente devastado por dictaduras militares tanto de derecha como de izquierda en la segunda mitad del siglo xx las luchas democráticas han consistido en la remoción de las figuras autoritarias, pero también en la construcción de una institucionalidad civil fruto de elecciones libres. Las diversas transiciones democráticas latinoamericanas pueden ser identificadas como una lucha por una mejor democracia procedimental.

El caso mexicano es peculiar dentro del entorno latinoamericano ya que el sistema posrevolucionario encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no fue una dictadura militar, pero tampoco una democracia plena. Ante esta condición tan peculiar el escritor Mario Vargas Llosa –en un polémico programa de televisión transmitido en 1990 y conducido por Octavio Paz–⁵ tuvo a bien a definir el régimen político mexicano del siglo xx como “la dictadura perfecta”.

Si se parte del ideario original de la Revolución Mexicana de Francisco I. Madero condensado en la frase “sufragio efectivo y no reelección” lo que el sistema político triunfante llegó a garantizar fue la no reelección,⁶ mas no las condiciones necesarias para la celebración de elecciones abiertas y plurales. La larguísima transición democrática mexicana para lograr estas condiciones posee diversos momentos importantes que van desde el movimiento estudiantil de 1968, pasando por la reforma política de 1974, con un punto importante en las elecciones federales del año 2000 en donde se logró la tan anhelada alternancia política con la victoria del Partido Acción Nacional (PAN) y su candidato presidencial, Vicente Fox Quesada. Desde entonces,

⁵ “Vargas Llosa: “México es la dictadura perfecta”. *El País*, 31 de agosto de 1990. Consultado en: <https://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html>.

⁶ Tal vez esto ocurrió no de forma voluntaria sino a partir de diversos acuerdos y sucesos históricos en los que se puede incluir el asesinato del General Álvaro Obregón quien acababa de ser reelecto para un segundo mandato en 1928.

se han dado dos alternancias más: en 2012, con el regreso del PRI y, en 2018, con la victoria del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) encabezado por el actual presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador.

En México, la apuesta democrática ha consistido principalmente en mejorar las universales de procedimiento y no tanto en la confianza institucional. De hecho, el andamiaje institucional electoral mexicano se encuentra fundamentado en la profunda desconfianza de los actores políticos y de la ciudadanía. Esto ha provocado que la eficacia de lo formal dependa de un enorme aparato institucional nacional, que requiere para su correcto funcionamiento una considerable cantidad de recursos públicos, esto con el fin de garantizar el que se puedan llevar a cabo elecciones confiables.

La democracia formal en México, Latinoamérica y el mundo tiene un grado amplio de éxito como tal. Sin embargo, la democracia, sustancialmente hablando, no ha mejorado por sí misma con la mera implementación de las normas universales de procedimiento. Un buen sistema electoral no nos ha transformado en sociedades con valores democráticos más sólidos. Una de las posibles explicaciones se relaciona con el hecho de que los gobiernos electos democráticamente se han quedado cortos en alcanzar las metas que ellos mismos han propuesto en lo económico y, sobretodo, en lo social.

Este desencanto generalizado con la democracia es un fenómeno mundial. Las personas tienen poca fe en el poder de las urnas, lo que redundará en ocasiones en el abstencionismo electoral u otras prácticas tendientes a desvalorizar el valor del propio voto, lo que se puede expresar de las formas más diversas.⁷

El desencanto es probablemente el mayor peligro para las democracias del mundo. Este fenómeno provoca que los avances de la democracia formal se tomen como un hecho y no necesariamente como el resultado de una lucha. Esto provoca que propuestas con el fin de reducir el aparato estatal que garantiza las normas universales de procedimiento puedan verse como viables con el fin de ahorrar

⁷ Por ejemplo, el fenómeno de la compra y venta del voto presente en México o, en su caso, la desvalorización del propio voto como ocurrió con los votantes británicos en torno al *Brexit* en 2016.

dinero y agilizar el proceso de toma de decisiones. Si bien, en el caso particular de México poco a poco se ha ido instalando un sistema político democrático los niveles de confianza y transparencia del sistema son aún insuficientes para prescindir o relajar los controles por parte de las autoridades electorales.

La democracia tiene muchos enemigos y las amenazas son constantes. El populismo anti-institucional, un fenómeno ampliamente presente en la región latinoamericana, es probablemente la amenaza más importante en el corto plazo para la democracia, a lo que habría que agregarse la incursión de actores no formales, es decir, particulares con el poder de influir legal o ilegalmente en los procesos democráticos.

En resumen, pareciese que la crisis democrática que enfrenta el mundo en la actualidad tiene que ver con el hecho de que consistentemente, como sociedades modernas, emprendimos una lucha con el propósito de instaurar democracias formales. Esta lucha fue un enfrentamiento directo con los regímenes dictatoriales y autoritarios con el fin de extirpar las prácticas antidemocráticas. Esta lucha activamente deliberada nos llevó a que, en su momento, las generaciones pasadas transformaran al mundo en el que vivimos.

Sin embargo, esas luchas no tuvieron un proceso de continuidad. Los idearios de ese momento histórico no se adaptaron a la posmodernidad de la era de la información y no influyen nuestros procesos de toma de decisiones actuales.

En otras palabras, la transformación democrática sólo se ha dado en el plano de lo formal, pero no integralmente en lo sustancial. El adoptar a la democracia como forma de vida nos debió haber llevado hace tiempo a aceptar sus bondades pero también a asumir sus costes en lo personal y lo colectivo. El ideario democrático nunca ha sido gratuito.

Alcanzar la meta de elevar los niveles de la democracia en lo sustancial necesariamente nos llevaría a mejorar los aspectos formales y procedimentales.

Sin embargo, nos hemos esforzado en la mitad de la ecuación, lo que como se verá más adelante, nos lleva a los problemas y dilemas actuales de nuestra aún joven democracia.

Los derechos humanos y la democracia en siete perspectivas

Las reivindicaciones democráticas latinoamericanas han ido acompañadas de las exigencias por los derechos humanos. Ambas luchas han caminado de la mano y son mutuamente incluyentes. De forma que el mejoramiento democrático ha permitido una mejor vigencia de los derechos, que son, al mismo tiempo, la base fundamental de la democracia.

La relación entre ambos idearios es más compleja cuando justamente interactúan en un régimen plural. Así, los parámetros y alcances de lo decidible por los medios democráticos puede ser controlado y restringido por los derechos humanos. Los derechos humanos, a su vez, son creados y limitados por los parlamentos democráticos. Las tensiones entre democracia y derechos humanos existen, son reales, pero en muchos casos son magnificadas. Los derechos humanos no pueden existir plenamente sin democracia y la democracia se fundamenta en el respeto y garantía de los derechos.⁸ Aun así, es necesario realizar una revisión a los supuestos en donde la relación entre la democracia y los derechos humanos es contrapuesta, complementaria e incluso contradictoria. Esta relación compleja se debe considerar desde diversos puntos de vista. Aquí presentamos siete perspectivas de esa relación.

Primera perspectiva: los derechos humanos son creados y limitados por instituciones democráticas

Los derechos humanos tanto de fuente nacional como internacional son creados y limitados por instituciones plurales. En los Estados nacionales necesariamente esta labor recae en el Poder Legislativo, mientras que en el ámbito internacional son las asambleas generales conformadas por los representantes de diversas naciones que pueden

⁸ Para Diego Valadés, el pluralismo democrático concierne a la concurrencia de una multiplicidad de voluntades con objeto de establecer las formas de acceso y del ejercicio del poder. De aquí que “La relación control/consenso suscita problemas que únicamente pueden solucionarse en la práctica evitando contrastes excesivos y adoptando criterios de compensación que no hagan nugatorios los controles ni imposibles los consensos; que no pongan el acento tónico del ejercicio del poder sólo en uno de sus elementos” Véase, Diego Valadés, *El control del poder*. tercera edición, México, Porrúa-UNAM, 2006, pp. 32 y 41.

aprobar estos instrumentos internacionales. Si bien en este último caso existe un notorio déficit democrático, es innegable que los derechos tienen su origen positivo en cuerpos plurales electos a nivel nacional por vías democráticas (o al menos así debería serlo en teoría).⁹

***Segunda perspectiva:
la institucionalidad democrática exige la existencia
de órganos de control que no actúan bajo las premisas democráticas***

Paralelamente a la creación de los derechos y sus restricciones a nivel legislativo, se necesitan instituciones para dirimir las controversias en torno a los derechos de fuente democrática. Estas instituciones, sin embargo, no ejercen un control político democrático sino en muchas ocasiones uno de carácter judicial, autónomo y técnico.¹⁰ Este tipo de control debe encontrarse revestido de condiciones de imparcialidad e independencia. Es así que, en México, la defensa de los derechos y de la democracia tiene como últimos garantes a instituciones judiciales como la Suprema Corte de Justicia de la Nación o instituciones autónomas como el Instituto Nacional Electoral. La ausencia de estos controles puede conducir rápidamente a un colapso constitucional antidemocrático.

***Tercera perspectiva: las constituciones nacionales
y los tratados de derechos humanos son límites
a leyes adoptadas por la mayoría***

De manera complementaria al primer principio, los derechos sancionados por los órganos plurales tanto de fuente nacional como internacional se erigen como salvaguardas para todas las personas y en particular respecto a aquellas personas que, en lo individual o en lo colectivo, se encuentran en una posición de desventaja frente a las

⁹ Sobre el rol del derecho internacional en relación con la democracia véase también: Tom Ginsburg, *Democracies and International Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2021, pp. 103 y siguientes.

¹⁰ Para Manuel Aragón, los controles judiciales son considerados objetivos, se fundamentan en razones jurídicas sometidas a reglas de verificación y son de carácter necesario. Manuel Aragón, *Constitución, democracia y control*. México, UNAM, 2002, pp. 136-137.