



# Estado de Derecho y calidad democrática: Una plataforma para la construcción de paz

*Roberto Alonso<sup>1</sup>*

## Un piso conceptual

La relación entre Estado de derecho y democracia es una relación virtuosa. Sin el primero la segunda languidece, pero a falta de un contexto democrático, el entramado legal e institucional carece de sentido.<sup>2</sup> De acuerdo con Rodríguez (2020), una sociedad democrática lo es si el principio de soberanía popular es envuelto por un sistema constitucional capaz de afirmar reglas generales bajo la forma de derechos fundamentales y contenciones al poder político; o dicho de otra manera, el binomio Estado de derecho y democracia se amalgama con la fuerza de la democracia constitucional.

De hecho, siguiendo a este autor, por Estado de derecho no conviene entender cualquier forma de legalidad o ensamble jurídico, sino aquella o aquel que existe sobre la base de una constitución moderna con un gobierno limitado y un respeto irrestricto a los derechos básicos. Estado de derecho, entonces, es aquel que “garantiza el debido proceso, la regularidad de la aplicación de las normas, la ausencia de arbitrariedad en la acción de los agentes del Estado y la certidumbre que da a todos el ser tratados conforme a leyes generales y abstractas” (p. 13). Como lo ha abreviado un importante jurista, las características centrales del Estado de derecho son: 1) el imperio de la ley, en tanto expresión de la voluntad general; 2) la separación de poderes, en un esquema de vigilancia y control mutuos; 3) la legalidad del gobierno sujeta al control judicial; y 4) los derechos y las libertades fundamentales, tanto en su garantía formal como en su realización material. (Díaz, 1998)

<sup>1</sup> Coordinador de la Licenciatura en Ciencias Políticas e Innovación Democrática de la Universidad Iberoamericana Puebla, correo electrónico: roberto.alonso@iberopuebla.mx, ORCID 0009-0008-8210-4917.

<sup>2</sup> En los sistemas autoritarios no existe control efectivo sobre los gobiernos y los derechos elementales no son respetados.

Como se podrá apreciar, este entendimiento de la idea de Estado de derecho está engarzado en la idea moderna de la democracia representativa, lo cual hace problemático un abordaje más contemporáneo dados no sólo los saldos ambivalentes de las democracias actuales, sino los fenómenos de retroceso democrático de los últimos tiempos que, incluso por la vía de las elecciones, dan cuenta de la crisis que enfrentan hoy día las democracias representativas. Y es que, dicho de modo sucinto, en unas cuantas décadas —en poco tiempo en perspectiva histórica— pasamos de hablar de procesos de transición, instauración y consolidación democrática a procesos de erosión<sup>3</sup> y resiliencia democrática,<sup>4</sup> lo que ha puesto de relieve la revisión de la calidad de las democracias como marco analítico para comprender el malestar hacia ellas.

Ante escenarios de desdemocratización o autocratización<sup>5</sup> que podemos constatar en diversas geografías del planeta, la categoría de calidad democrática puede no ser la más indicada por haber sido superada en la literatura especializada con conceptos como el de resiliencia democrática, no obstante, sigue siendo útil como parámetro de contraste entre una situación dada y lo que se esperaría —siempre y cuando sea desde un enfoque sustantivo (Barreda, 2001 y Tusell, 2015)— de un régimen democrático de calidad.

Con todo, el abordaje se complejiza en nuestro país en el marco de una debilidad institucional que pareciera crónica en algunos de sus tramos —como es el caso de la impunidad y la visión punitivista que la acompaña (Impunidad Cero, 2022)—, y que da visos de una seria transformación —aunque no en el sentido deseado— ante el desbalance en las relaciones cívico-militares por la creciente militarización de las tareas civiles dentro y fuera del ámbito de la seguridad pública (Brewer *et al.*, 2023). Ésta es, quizá, la parte más oscura y preocupante del régimen político

<sup>3</sup> Proceso sistemático por medio del cual los rasgos o atributos propios de los regímenes democráticos se van perdiendo o deteriorando, lo que no aplica solamente a los regímenes plenamente democráticos, sino a todos aquellos que conservan alguna condición o algún atributo propio de las democracias. Pueden, por tanto, erosionarse regímenes democráticos, semidemocráticos o regímenes no democráticos. (Del Tronco *et al.*, 2020)

<sup>4</sup> Habilidad de un sistema democrático, sus instituciones, actores políticos y ciudadanos de prevenir o reaccionar ante tensiones, asaltos o desafíos externos o internos con tres respuestas posibles: permanencia sin cambio, adaptación con cambios internos o recuperación del régimen sin perder su carácter democrático. (Merkel *et al.*, 2021)

<sup>5</sup> Si por autocracia entendemos aquel sistema político en el que los gobernantes no están sujetos a leyes que les anteceden y que son aplicables por otros actores estatales no subordinados, o lo están de manera insuficiente (Aguilar, 2022), la autocratización sería el proceso de apartamiento de la democracia, siendo un concepto que permite englobar tanto el proceso como los métodos que transforman de manera gradual a un régimen político semidemocrático en un régimen cerrado. (Del Tronco *et al.*, 2020)

actual: un empoderamiento de las fuerzas castrenses por la vía administrativa, legal y presupuestal que será un reto mayúsculo desmontar o, al menos, intentar equilibrar en los años subsecuentes. (Centro Prodh, 2021)

Así, hablar de Estado de derecho y de democracia o calidad democrática sigue siendo un derrotero, lo que admite prefigurar una agenda de desafíos en la materia que, atendidos desde la institucionalidad política y la sociedad, podrían configurar una buena plataforma para la construcción de paz en el país.

## Un modelo sustantivo

En tal sentido, tomo como referencia el modelo de Morlino, quien entiende por calidad democrática aquella “estructura institucional estable que materializa la libertad y la igualdad de los ciudadanos a través del legítimo y correcto funcionamiento de sus instituciones y mecanismos” (2019, p. 82). Esta aproximación conceptual rebasa las dimensiones clásicas de una poliarquía —no se diga las nociones minimalistas de la democracia reducida a su sentido procedimental—,<sup>6</sup> introduciendo elementos sustantivos —o de contenido, como se destacará más adelante— que dan cabida a un abordaje más completo y profundo de la realidad empírica. Esto, sin embargo, amplía las perspectivas de estudio del fenómeno democrático, de modo que avanzar en una agenda en materia de Estado de derecho y calidad democrática —o si cabe la expresión como síntesis de ambos conceptos, de Estado democrático de derecho como base para la construcción de paz—, trasciende los alcances de una política pública.

Si asumimos que una política pública es un curso de acción orientado a afrontar una situación reconocida como problema público en un entorno determinado, con propósitos explícitos y en un marco específico de tiempo, de información disponible y de recursos escasos (Merino, 2013), conviene entonces invertir los términos y pensar en los retos de esta agenda como grandes retos que luego habrá que transformar en cursos de política pública en un horizonte específico. Si el Estado

<sup>6</sup> La evidencia reciente parece alertarnos lo suficiente de que la democracia electoral no alcanza para defender a la propia democracia. O para decirlo con la fuerza de la realidad, en palabras de Caparrós (2023): “Esas libertades (democráticas) deben usarse para solucionar los problemas urgentes de los ciudadanos —y no para cantar su belleza indudable—. O las democracias se dan cuenta de que no les alcanza con existir y mostrar su magnífico perfil heleno, o los Bukeles de este mundo se van a quedar con casi todo”.

democrático de derecho puede ser pensado desde el horizonte de las libertades o el bienestar, también puede ser imaginado desde un horizonte de construcción de paz, lo que supone construir un edificio institucional garante y procurador de paz. La democracia como medio, la paz como fin.

Como ha quedado dicho y expuesto en otros textos del presente documento, por lo que toca al Estado de derecho es inaplazable hacerle frente a la estructural problemática de la impunidad, el poderío acumulado del crimen organizado, las redes de macrocriminalidad, la espiral de violencia y, ahora, la expansión del protagonismo castrense. Dado que esto es abordado puntualmente en otras contribuciones, estos apuntes se centran sobre todo en la agenda de la calidad democrática, que en realidad incluye como una de sus dimensiones la del Estado de derecho.

Esto no es fácil en una coyuntura política que ha abierto a debate el significado y los alcances mismos de la democracia como régimen político, ampliándolo en cierta forma —es el caso de las consultas populares y la revocación de mandato— y limitándolo en otros —es el caso de la descalificación de toda crítica y la reducción, a veces contracción, del espacio cívico por causa del asedio y el hostigamiento a los contrapesos y la crítica—. <sup>7</sup> En este terreno movedido parto de una idea de profundización democrática que puede y ha de ampliar los márgenes de participación sin desconocer lo andado ni restringir el espacio público, todo lo contrario, tornándolo más robusto y plural.

Dicho esto, retomo las ocho dimensiones o cualidades posibles de las democracias planteadas por Morlino (2014) referidas a las tres nociones con las que se puede verificar la calidad de una democracia, a saber, procedimientos, contenido y resultados. Asomarse por estas ocho dimensiones puede ofrecernos un mapa de ruta de los desafíos pendientes en una agenda de calidad democrática como plataforma y, a la vez acompañamiento, de una política integral en materia de paz. Lo que sigue a continuación es, por tanto, un desarrollo de las dimensiones esquematizadas en la Tabla 1 coloreado con algunas referencias, apenas ilustrativas, de asuntos concretos que ha de atender una agenda de construcción de paz sostenida, en buena medida, sobre los cimientos de un Estado democrático de derecho.

---

<sup>7</sup> A decir de Naciones Unidas, el espacio cívico constituye el entorno adecuado para que la sociedad civil desempeñe un papel estratégico en la vida política, económica o social, permitiendo a personas y grupos influir en la formulación y aplicación de políticas que les afectan.

**Tabla 1. Dimensiones de la calidad democrática según nociones de calidad**

<b>Noción</b>	<b>Dimensión</b>
Procedimientos	Estado de derecho
	Rendición de cuentas electoral (vertical)
	Rendición de cuentas interinstitucional (horizontal)
	Participación
	Competencia
Contenido	Libertad
	Igualdad
Resultados	Capacidad de respuesta

Fuente: Elaboración propia con base en Morlino (2014)

De acuerdo con Morlino (2019), estas dimensiones constituyen el centro de un análisis que va más allá de las visiones procedimentales de la democracia y cubre sus aspectos normativos. Cinco de estas dimensiones se refieren sustancialmente a la noción de los procedimientos, aunque tienen que ver también con la noción del contenido: Estado de derecho, rendición de cuentas electoral (o vertical), rendición de cuentas interinstitucional (u horizontal), participación y competencia. Relativa a los resultados, otra dimensión es la capacidad de respuesta. Mientras que el respeto pleno a los derechos y la igualdad política, o bien, libertad e igualdad, son las dimensiones que se corresponden con la noción del contenido.

## **Calidad democrática: una agenda de control, participación y derechos**

En cuanto a las dimensiones referidas a los procedimientos, son componentes primordiales de una agenda de política pública de *Estado de derecho*, la seguridad individual y el orden civil, enfocados en el derecho a la vida y la integridad; un poder judicial independiente y un sistema de justicia profesional que permitan un acceso equitativo y cotidiano a la justicia; la existencia de capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y hacer cumplir la ley, enfocándola en un sistema de gobernanza capaz de garantizar la producción de legislación de alta calidad y su implementación en todo el país, un proceso transparente y abierto

de formulación de políticas, y una burocracia profesional y responsable; la lucha eficaz contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder; y fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos humanos bajo control civil.

En nuestro país, serían prioridades en este renglón la recuperación de la institucionalidad en zonas del territorio nacional donde el Estado ha perdido la centralidad de las decisiones, una política de seguridad ciudadana en sustitución de una política de seguridad militarizada, un sistema judicial realmente independiente con una institucionalidad fortalecida y profesionalizada, mayor deliberación pública en el trabajo legislativo y en el diseño de políticas públicas en general, el funcionamiento a cabalidad de la institucionalidad que se ha echado a andar para combatir la corrupción como un fenómeno multifactorial que conviene prevenir, además de sancionar, y el diseño de mecanismos reales y efectivos de control civil sobre las Fuerzas Armadas.

### ***Estado de derecho y sociedad democrática***

Siendo el control civil sobre las Fuerzas Armadas no sólo un indicador de Estado de derecho, sino de un proceso de transición democrática, el protagonismo del poder castrense mediante del aumento de facultades, encargos y recursos sólo podrá ser contenido en tanto se pongan en marcha controles civiles sólidos y eficaces en términos de rendición de cuentas y ayuden, más adelante, a recuperar los tramos de poder delegados a estos actores.

El Estado de derecho acorde a un régimen democrático ha de ser uno que no esté diseñado sino para el más amplio espectro de derechos y controles institucionales y ciudadanos.

Por lo que hace a la rendición de cuentas, una agenda de política pública en materia electoral tendría que cuidar además de la realización de elecciones periódicas, libres y justas, la garantía de procesos electorales realmente equitativos, transparentes y libres de todo tipo de violencia, así como ejercicios más frecuentes —cuidados en su legitimidad— de democracia semidirecta; mientras que en materia interinstitucional, la agenda debería girar en la consecución de un sistema de controles y equilibrios entre el andamiaje institucional del Estado mexicano, incluyendo a sus tres poderes y la constelación de organismos con autonomía constitucional. La política contenciosa hacia este tipo de contrapesos políticos tendría que virar a una política de revisión crítica de su ser y quehacer, ampliando en todo momento la garantía de derechos fundamentales y el carácter técnico en el

desempeño de ciertas funciones de Estado. En este rubro es fundamental el control mutuo entre los tres poderes de la Unión y la labor de vigilancia de los organismos autónomos, al tiempo que lo es la descentralización del poder —en sentido contrario a la tendencia hacia la concentración—, la presencia de estructuras intermedias fortalecidas y confiables, y la existencia un ecosistema mediático caracterizado por la pluralidad y la independencia informativa.

En una perspectiva amplia, hablar de rendición de cuentas de tipo horizontal es hablar también de mecanismos de rendición de cuentas de tipo social que, desde la sociedad —sean las calles, la sociedad civil organizada o la prensa y sus propios esfuerzos de periodismo de investigación—, logran activar relaciones de rendición de cuentas interinstitucionales (Peruzzotti *et al.*, 2002). En esta dirección, es fundamental un marco propicio tanto para la expresión del descontento social y la denuncia pública e informada, como para la libre expresión y manifestación de las ideas en el espacio público, los medios tradicionales y el contexto digital.

A propósito de la *participación* y la *competencia* políticas, son elementos clave de una agenda de política pública en este ámbito la pluralidad en los patrones de competencia política, la pluralidad al interior de los partidos políticos y los grupos de interés, y la existencia clara y efectiva de mecanismos de participación ciudadana formales e informales, buscando por principio ensanchar los espacios sociales e institucionales de deliberación e incidencia en los asuntos públicos, evitando en todo momento la criminalización del derecho a la protesta social. Como lo acota Morlino (2014), una participación amplia requiere, en lo específico, un Estado de derecho que defienda el derecho y la capacidad de participar plenamente de los grupos sociales más desfavorecidos. Esto resulta clave para prevenir el riesgo de la captura de la participación por parte de las élites.

Respecto a las dimensiones referidas al contenido, son asuntos estratégicos relacionados con la *libertad*, la dignidad personal, los derechos civiles y los derechos políticos; en tanto que lo son para una agenda de política pública en clave de *igualdad* los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. En este terreno resulta importante tener presente el desequilibrio que ha habido en las últimas décadas en favor de los derechos civiles y políticos en el marco de una democracia liberal a tono con el proceso de globalización económica dominado por la racionalidad neoliberal. En el caso mexicano, un acierto de los últimos años ha sido el de privilegiar aspectos de la agenda social que habían quedado marginados de la atención gubernamental, no exento de tensiones, desencuentros y contradicciones. Es el caso, por ejemplo, de las políticas de bienestar, laboral, salarial y de

vivienda, no sin echar de menos una agenda más ambiciosa de derecho a la salud y a la educación de calidad, así como una perspectiva más integral y progresiva en materia fiscal, medioambiental, energética y de garantía del derecho a la libre determinación de los pueblos originarios.

Conviene no perder de vista que:

Las dimensiones sustanciales no tendrían sentido sin las dimensiones procedimentales; éste es un principio bien conocido en los regímenes democráticos. Sin embargo, para la calidad general de las democracias, las dimensiones sustanciales son incluso más importantes que las que se refieren a los procedimientos. (Morlino, 2014, p. 53)

Finalmente, en torno a las dimensiones referidas al resultado, una agenda de política pública en materia de *capacidad de respuesta* habría de concentrarse en las valoraciones de los distintos segmentos de la sociedad en torno a sus demandas, desde un plano de legitimidad percibida, así como en una medición de los recursos con los que cuenta el Estado para responder a ellas, particularmente aquellos de tipo económico. Se trata, en última instancia, de la prueba de legitimidad de todo gobierno.

Como advierte Morlino (2014), esta dimensión es toral, toda vez que el descontento, la insatisfacción y el malestar con la democracia son la base de las ofertas políticas que terminan amenazando la propia democracia. La capacidad de respuesta —o *responsiveness*— tiene que ver con la efectividad del gobierno pero también con su aptitud para responder a las preferencias de las y los ciudadanos, lo que incluye aspectos materiales al tiempo que asuntos de orden simbólico que en, buena medida, pueden, explicar el éxito, o bien, la aprobación de ciertos gobiernos/gobernantes. En cualquier caso, pensando en la crisis que atraviesan las democracias en el mundo en general y la región en particular —así lo cifra el más reciente informe de Latinobarómetro (2023) al caracterizar el momento político de la región como uno de recesión democrática—,<sup>8</sup> queda claro que sin resultados concretos —por ejemplo, calles más seguras, vivienda, mejor educación y servicios de salud, alimentos y energías a precios más accesibles (Malloch-Brown,

<sup>8</sup> Tal vez el dato regional más preocupante de este informe no es el más bajo apoyo a la democracia que en realidad se registra por segunda vez (2023 y 2018) desde 1995, sino la suma de las otras tendencias —preferencia por un gobierno autoritario (17%) e indiferencia entre un régimen democrático y uno que no lo sea (28%)— que por primera vez llegan a un 35% juntas con tan bajo apoyo a la democracia.



2023)—, los gobiernos democráticos se van quedando sin apoyo social, en especial y de modo alarmante entre las personas más jóvenes.

Hasta aquí el modelo sin pretensiones de exhaustividad de lo que cada dimensión podría abarcar en una ruta integral de construcción de paz, acaso sí aquellas realidades que habría que priorizar asumiendo la realidad de debilidad institucional, cuando no ausencia, en la que nos encontramos como país.

## A manera de cierre

En esencia, el modelo de calidad democrática retomado pone el énfasis en tres elementos: el control del poder, la participación política y la preeminencia de los derechos. Una política de Estado democrático de derecho tendría que privilegiar en consecuencia estos componentes en la búsqueda de construir mejores condiciones institucionales de cara a la pacificación de México.

Una vida democrática auténtica y duradera, o dicho de otro modo, la salud democrática de un país pasa por el fortalecimiento de las instituciones de control, participación y derechos que hemos edificado, que conviene revisar críticamente y que hace falta consolidar y en algunos casos crear. Una reflexión coyuntural reciente (Tamez, 2023) advierte sobre tres potenciales amenazas a la frágil democracia mexicana: la militarización de sectores civiles, el crimen organizado y la hiperpolarización. No son solamente sus contrarios, la prevalencia de las instituciones civiles sobre las castrenses, la fuerza del Estado con instituciones de seguridad democratizadas y una sociedad en la que no se cierre el debate democrático, los que nos pueden orientar en la definición de políticas públicas para desafiarlos, sino lo dicho, una arquitectura institucional que robustezca los mecanismos de control del poder, de participación social y política en los asuntos públicos y, por último, de garantía de derechos y libertades fundamentales.

En la construcción de una política integral de paz sostenida sobre la base de un Estado democrático de derecho, tenemos que mirar con criticidad el diseño institucional que hemos levantado y las deudas históricas, en especial las de orden social que han impedido la justicia y la equidad, que dicho diseño no sólo no ha logrado revertir, sino que incluso ha profundizado. Toca revisar con hondura, desapego y esperanza las instituciones que hemos cuidado-descuidado y nos tienen en un ciclo de violencias que parece no tener salida.

## Referencias

- Aguilar, J. A. (febrero, 2022). Las caras de la autocracia. Nexos.
- Barreda, M. (2011). La calidad de la democracia. Un análisis comparado en América Latina. *Política y Gobierno*, XVIII(2), 265-295.
- Brewer, S. *et al.* (2023). Transformación militarizada: Derechos humanos y controles democráticos en un contexto de creciente militarización en México. Washington, D.C.: WOLA.
- Caparrós, M. (7 de agosto, 2023). El ejemplo Bukele. *El País*. <https://elpais.com/opinion/2023-08-08/el-ejemplo-bukele.html>.
- Centro Prodh (2021). Poder militar. La Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense. Ciudad de México: Centro Prodh.
- Corporación Latinobarómetro. (2023). Informe 2023. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Del Tronco, J. *et al.* (2020). La erosión de la democracia. *Revista de Estudios Sociales*, 74, 2-11.
- Díaz, E. (1998). Estado de derecho y sociedad democrática. Madrid: Taurus.
- Impunidad Cero (2022). Percepción de impunidad 2022. Ciudad de México: Impunidad Cero.
- Malloch-Brown, M. (12 de septiembre, 2023). La democracia debe mostrar que puede dar mejores resultados concretos, o arriesgarse a perder a los jóvenes. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2023/09/12/opinion/031a1mun>.
- Merino, M. (2013). Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Merkel, W. *et al.* (2021). Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges. *Democratization*, 28(5), 869-884.
- Morlino, L. (2019). Cambios hacia la democracia. Actores, estructuras y procesos. Querétaro: Siglo XXI, Universidad Autónoma de Querétaro y Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro.
- \_\_\_\_\_. (2014). La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional. San José: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Peruzzotti, E. *et al.* (2002). Accountability social, la otra cara del control. En Peruzzotti, E. *et al.* (eds.). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Temas.



- Rodríguez, J. (2020). Estado de derecho y democracia. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Tamez, A. (25 de agosto, 2023). Tres amenazas para la democracia mexicana. Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/analisis/invitades/democracia-amenazas-militarizacion-crimen-polarizacion>.
- Tusell, A. (2015). La calidad de la democracia y sus factores determinantes. Un análisis comparado de 60 países. *Política y Sociedad*, 52(1), 179-204.