

Fernando Castaños, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva, coords. *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos* (México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, 2008), 280 pp.

René Millán
Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Sociales

A un para un observador inconstante, resulta claro que nuestra transición democrática ha estado concentrada en el ámbito electoral y en el fortalecimiento de los partidos políticos. Esa vía ha tenido enormes e importantes consecuencias. En primer lugar, permitió “transitar” pacíficamente hacia la democracia y, en segundo, fincó mecanismos electorales que, aun con sobresaltos, han logrado ordenar y conducir la delicada tarea de transmitir y alternar el poder político. Para el mismo observador, sin embargo, le es también obvio que nuestra democracia —y su vía de acceso— ha dejado hasta ahora un número considerable de expectativas sin cumplir. Nuestro observador podría perfectamente realizar esa evaluación sin ninguna añoranza por el pasado, y más bien considerando el piso que ofrece nuestra reciente democracia electoral.

La evaluación, en otras palabras, partiría del reconocimiento de que aquella constituye un logro incuestionable e imprescindible; de su entendimiento como punta de lanza del cambio en México. No obstante, para muchos efectos, nuestra democracia es insuficiente. Debido a ello, no pocos (políticos, académicos, medios) se preguntan constantemente sobre su calidad, sobre su contundencia en diversos ámbitos sociales o institucionales. Es precisamente esa preocupación la que se advierte en el libro *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, coordinado por Fernando Castaños, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva, y editado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. El libro es producto del seminario Perspectiva Democrática que, además de los coordinadores, reúne a un buen número

de jóvenes académicos, todos ellos interesados en la contundencia de la democracia mexicana.

Pese a que no carece por completo de ellos, la primera parte del título parece recordar la idea de que la revisión del “estado” de una dimensión social o política remite sobre todo a una crítica cuidada y atenta, y no sólo a evaluaciones exclusivamente realizadas mediante elaborados indicadores. Evaluar es también considerar, en escalas analíticas diversas, las dimensiones contrastantes y dispares de lo que se observa. El análisis que se nos ofrece obedece a esa vocación. Frente a ese objetivo expreso, declarado, el libro encuentra otro, formulado de manera menos directa pero igualmente intencional, al menos en cuanto a que se desprende del conjunto de trabajos que han sido discutidos en el seminario que agrupa a los autores. El otro objetivo es éste: para elevar la calidad democrática se precisa ir más allá de su dimensión estrictamente electoral. La centralidad electoral, aunque indispensable e insalvable, no es suficiente por sí sola para radicar o consolidar —con toda fortaleza— la democracia mexicana, elevar la calidad de nuestra forma de gobierno y profundizar su eficiencia.

Estas últimas —y vitales— exigencias demandan construir otros criterios de evaluación más allá de los electorales y redefinir, dentro del proceso de democratización del país, áreas nuevas de atención. La centralidad político-electoral debe abrir paso y facilitar la atención en otros asuntos, vitales también para la forma en que las sociedades se gobiernan y para la manera en que sus ciudadanos conviven. En último

caso, parece sostener el libro, se requiere un parámetro amplio de evaluación de la democracia en México y, quizás, una definición menos estricta o ajustada de lo que entendemos por ella. Una perspectiva amplia supone colocar el problema de la *calidad* en la dimensión *democracia-orden social* y no permanecer sólo en la observación de la representación o la distribución ordenada del poder político. Precisamente en las relaciones entre democracia y orden social se ubican las preocupaciones centrales del libro. Ese complejo vínculo es atendido a partir de un número importante de preguntas, que pueden organizarse en tres bloques.

Un primer bloque se preocupa por el estado de nuestras instituciones, por si están adecuadas al cambio democrático o se corresponden con él; por la solidez de los fundamentos que rigen su operación cotidiana. Varios temas destacan es este apartado: el diseño institucional de la Presidencia y su efecto en el juego democrático; la independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y los incentivos que genera para el ejercicio del Estado de derecho; la elaboración de mecanismos adecuados, sólidos y fluidos para generar acuerdos en el Poder Legislativo de manera que se puedan atender asuntos de vital importancia, como las reformas fiscales (y quizás fuera del libro: la energética). Los temas corresponden a los tres poderes de la Unión y en ese sentido dan también una pista sobre el funcionamiento de la división de poderes.

El segundo bloque atiende la cuestión acerca de si los procesos democráticos han tenido el mismo efecto en

distintas áreas de la actividad política. En particular, se analiza si la vida interna de los partidos juega en el mismo sentido que la democracia electoral; si hay correspondencia entre ambas. Se interroga también si las elecciones elevan la calidad de la política y el aprecio por la democracia; es decir, si hay un vínculo estrecho entre esas variables. Se pregunta, por último, sobre el tipo de liderazgos políticos que han surgido a partir de la transición y si todos ellos se conducen conforme al espíritu y las reglas democráticas. En conjunto, el bloque evalúa tres ámbitos que concentran enormes expectativas sobre la calidad de la democracia y constituyen también pilares centrales de la misma: partidos, elecciones y liderazgo.

El tercer bloque se cuestiona sobre otras condiciones, más allá de las electorales, para vitalizar la democracia. En esa línea se pregunta sobre el papel e importancia de la deliberación para elevar su calidad y como variable de su propia evaluación; se analiza el problema acerca de si la representación debe ser sólo delimitada políticamente y sin tener expresión social, y se interroga sobre el tipo de relaciones que privan entre la sociedad civil, el sistema político y el gobierno. Se trata de un bloque que, en definitiva, razona sobre las mejores formas posibles de interpelación entre los agentes del proceso democrático, sean éstos actores o instituciones, ciudadanos o movimientos sociales.

En términos gruesos, el libro se hace cargo de esos tres bloques o áreas de interés académico. Lo hace con tino y preocupado por el carácter de la deliberación nacional, la condición del Estado de derecho y su capacidad para

atender demandas de bienestar; si bien no todas esas cuestiones son tratadas con una profundidad semejante.

En la parte dedicada a las instituciones, Gabriel Corona presenta un trabajo bien estructurado a propósito del cambio de las condiciones que dieron vigencia y fortaleza plena al diseño de la Presidencia de la República durante el régimen posrevolucionario (declive del partido hegemónico, pérdida de control sobre el partido de gobierno y sobre el Poder Legislativo). Ante tales cambios, las decisiones se complican. La Presidencia ha perdido capacidad para influir de manera unilateral en la distribución de bienes y servicios, para atender directamente las demandas; asimismo, enfrenta límites estructurales y la capacidad de veto de los partidos. Se ha debilitado. Se requiere, entonces, reformar el poder presidencial pero de acuerdo con el contexto democrático. En concreto, Corona puntualiza una serie de opciones que están presentes: orientar al Presidente a la formación de consensos, reestructurar la parte ejecutiva al constituir una coordinación de ministerios y fincar la figura de primer ministro, entre otras. No obstante este registro de medidas, el trabajo no discute si, en conjunto, la reforma del poder presidencial conllevaría un sistema de orden parlamentario o presidencial y cuáles serían las ventajas de cada uno. La virtud del trabajo radica en el análisis de las nuevas condiciones en las que opera la Presidencia y en el hecho de que su reforma tendría que tomar en cuenta tanto su fortalecimiento como su adecuación al juego democrático. La tensión entre eficiencia y construcción de consensos, en otros

términos, permanece en el trasfondo de la reforma.

En lo que constituye uno de los trabajos más logrados (y refinados) del libro, Silvia Inclán nos introduce en el problema de cómo ponderar o evaluar los efectos de la reforma al Poder Judicial, y en concreto a la SCJN, en términos de su independencia. El problema surge porque la reforma de 1994 fue de “corte claramente político, en tanto que... no pretendía atacar directamente los problemas de justicia del ciudadano, sino modificar el balance entre los tres poderes de la Unión...” Se trataba entonces de una reforma que buscaba fincar mejores condiciones para el desempeño del Estado de derecho mediante el incremento de autonomía e independencia de la SCJN. Si éstos son los términos de la reforma, el problema es, en efecto, cómo evaluar el grado de “independencia” cuando la mayoría de los instrumentos de evaluación al Poder Judicial se refieren al impacto en la impartición de justicia cotidiana. Mediante una reconstrucción teórica, refinada y al día, Inclán recupera tres indicadores y elabora ella misma otros tantos para dar cuenta del “grado de independencia” de la SCJN. Los seis indicadores son: imparcialidad (actuar conforme a derecho); insularidad (neutralidad); espectro de competencia (áreas de intervención y legitimidad de esa intervención); desvinculación de partidos políticos; autonomía presupuestal, y profesionalización (nivel educativo de los miembros). Estas variables se apoyan además en “salvaguardas”, es decir, factores institucionales que las fortalecen (si la reforma ha sido o no revertida; si existen o no

incentivos para la neutralidad, como los sueldos). Al tomar en cuenta que la reforma no se ha revertido, que las nuevas competencias se han usado (como la atribución en materia política) y que algunos fallos de la SCJN tienen un fuerte significado político (como el de la ley de medios), se concluye que hay un incremento de independencia de esa importante institución.

El artículo de José Luis Velasco —que cierra esta parte— no es, como hubiese convenido a la lógica y coherencia del libro, un análisis del desempeño del Legislativo. El trabajo se centra en las causas que llevaron al fracaso de la iniciativa de reforma fiscal de Fox (2003) pese a que, bajo cierto parámetro, era viable y se dio en medio de condiciones aparentemente favorables. El fracaso —no obstante la atractiva tentación— no obedeció a las impericias del Presidente sino a factores de orden más estructural, entre los que destacan el carácter regresivo de la reforma, la posición minoritaria de Fox y su partido en el Congreso, el reacomodo de fuerzas dentro del PRI después de la derrota presidencial, el impulso a la “lógica de oposición” entre partidos y gobiernos que la transición venía imponiendo y el equilibrio de fuerzas sociales frente a la propuesta. Aunque el trabajo realiza un buen análisis de dichos factores y, más adelante, prescribe —a manera de consejos útiles— una serie de medidas para que reformas fiscales futuras prosperen, su principal mérito radica en que muestra con claridad cómo, en un contexto de pluralidad política vigente, ciertas iniciativas racionales en un plano se contraponen a otras racionalidades que se presentan igualmente como viables o

atendibles (necesidad de la reforma-prestigio social-coste electoral). El pluralismo político hace posible esa falta de complementaridad entre dinámicas y racionalidades y dificulta en serio la toma de decisiones.

En la segunda parte se presentan tres trabajos. Con el apoyo de un breve y sutil análisis, Fernando Castaños nos conduce a la discusión sobre el significado de las elecciones intermedias de 2003, que, como se sabe, registran un porcentaje no indiferente de abstencionismo. Como en otras ocasiones, el significado asignado fue que el abstencionismo era expresión de la incapacidad de los partidos para motivar a los votantes o bien del desencanto de la política y de las elecciones. Es decir, una especie de desilusión de la democracia recientemente inaugurada. A través del análisis electoral en cinco estados de la República (Estado de México, D.F., Veracruz, Jalisco y Guanajuato), Castaños demuestra que el incremento de la competencia adquiere una apariencia similar al bipartidismo, porque normalmente dos de los institutos políticos tienen más posibilidades de triunfo, pero esto no autoriza a designar la elección intermedia como expresión de una polarización nacional que conduce a un desencanto electoral. Los dos partidos en competencia no son siempre los mismos en cada región o estado. Al contrastar esas dinámicas —polares pero no polarizadas—, la distribución de votos y el abstencionismo se llega a una conclusión de mayor envergadura: la alta participación no supone por sí misma una acreditación de las políticas y de los políticos; puede presuponer sobre todo confianza en el

sistema y en la democracia. Es decir, en términos electorales apego democrático y aprobación de políticas no van necesariamente juntos.

Jean-Francois Prudhomme se interesa por un tema extraordinariamente importante pero poco atendido en el análisis de la democracia mexicana: la vida interna de los partidos. Como referente de análisis, el trabajo considera la paradoja de Ostrogorski: los partidos son esenciales para la democracia pero se alejan de sus ideales porque su prioridad es ganar elecciones. La paradoja se puede apreciar en México en la diferencia entre las dimensiones interna y externa de los partidos. De una parte, la legislación ha fincado sólidos mecanismos para la institucionalización de los partidos (monopolio de la representación, control de candidaturas, estatus jurídico como institutos públicos, financiamiento); de la otra, esa fortaleza contrasta con la institucionalización interna. En gran medida, dicha condición es producto de la forma en que se negociaron las distintas reformas electorales, ya que en ellas se privilegiaron la agregación de interés —antes que la racionalidad política— y la preservación de las condiciones que regían la vida de cada partido. Si bien la democratización interna de los partidos no puede ser considerada un imperativo para la democracia, el desfase con la institucionalización externa conlleva a que se incremente su poder de veto sin ningún costo adicional. Bajo un sugerente modelo de análisis, Prudhomme advierte que la posibilidad del veto varía según el modelo de organización de cada partido. Con base en ese modelo, identifica también los

enormes retos que los tres grandes partidos del país tienen por delante en su organización y vida interna.

En una línea distinta, pero conexas, Miguel Armando López Leyva se pregunta sobre el tipo de liderazgo que sobresale en nuestra democracia. Para él, Andrés Manuel López Obrador se fue configurando como un gran líder en oposición al detrimento, a la impericia, de Vicente Fox. En particular, contrasta entre ambos el reconocimiento simbólico del "oficio" de aquél en el manejo del "poder". Su liderazgo carismático se finca en dos dimensiones clave: la identificación y apelación al "pueblo" como fuente única de racionalidad y sabiduría política. Para esa concepción, las decisiones que se legitiman con base en las elecciones pueden errar, sólo el pueblo no se equivoca: el líder debe ser, por tanto, su expresión: "*vox populi, vox peje*" (p. 166). La trampa de esta operación de identificación es evidente: porque es sólo una correa de transmisión "el líder no responde... la rendición de cuentas desaparece" (p. 166). Por esa misma vocación, su tarea está por encima de la ley y la legalidad. Aunque el autor no lo describe explícitamente, se entiende que se trata de un liderazgo que rompe elementos centrales de la institucionalidad democrática y, en ese sentido, nos advierte sobre el estado que dicha institucionalidad registra en nuestro país.

En contraste con la dimensión de ciertos liderazgos, Fernando Castaños y Álvaro Caso alegan, en un artículo bien cimentado y de buena arquitectura argumental, la importancia de la deliberación para la vida democrática. El punto fuerte del artículo es que la deliberación

está indicada no sólo como una dimensión para los acuerdos y la toma de decisiones, sino como el factor que permite la mejor evaluación de la democracia misma. El mero registro electoral no da cuenta del estado de una democracia ni de sus tendencias regresivas (como fue el caso de Chile en 1973). La idea central es que una sociedad es plena (y sólidamente) democrática si ella misma constituye el criterio de validez de la legitimidad. En otros términos, que la "legitimidad de las acciones se determina por procesos de deliberación y decisión que reconocen la legitimidad de las divergencias de opinión y de intereses... [y que] esos procesos de deliberación se modifican sólo de acuerdo con sus propias normas" (p. 185). La toma de decisiones mediante argumentos, en consecuencia, presupone que los participantes o agentes en el juego democrático están orientados a criterios de racionalidad e imparcialidad. Por la relación que guarda con ella, la deliberación exige una definición amplia de democracia, y los autores la resumen en varios puntos: la comunidad política se define en términos de igualdad ciudadana pero a partir de la comunidad social; las normas indican la manera en que ellas se hacen cumplir y pueden ser cambiadas, de la misma forma en que distinguen entre gobernantes y gobernados; las legislaturas y los ejecutivos son electos; los procedimientos de decisión de los poderes públicos están regulados conforme a normas centrales del régimen político; en la legislatura las decisiones se toman por mayoría, y hay condiciones que permiten y favorecen la deliberación dentro de los órganos del Estado y entre ellos y los ciudadanos.

El tema de la representación es abordado por Juan Martín Sánchez. Con esa preocupación nos dice que la representación política descuida otras representaciones que son igualmente importantes para elevar la calidad democrática. La centralidad de la representación política incentiva comportamientos estratégicos que subordinan otras formas de representación (por ejemplo, usuario de una política social o pública). En otros términos, la expansión de representaciones no sólo políticas puede ampliar el espacio de operación y solvencia de la democracia, tramitar la constitución de mejores ciudadanías.

Jorge Cadena Roa atiende la dinámica de los movimientos sociales en el contexto de la alternancia política. Se pregunta —en atención a una preocupación compartida dentro de ese tema— sobre los factores que, contrariamente a lo imaginable, han conducido a un cierto declive de los movimientos sociales en una sociedad más democratizada como la nuestra. Sin añoranza, se interroga sobre las causas de que la relación entre democracia y movimientos sociales no conduzcan a la efervescencia esperada por algunos. En términos generales, la razón radica en que “los cambios en el ambiente político, la pluralidad y la democratización han afectado las oportunidades políticas, las estructuras de movilización y los marcos de análisis de los que disponen los movimientos sociales” (p. 240). En último caso, la democratización cambió la relación entre movimientos sociales y gobiernos. Esta consideración general se constata mediante varios factores: hay más pautas de institucionalización e

incorporación, las organizaciones son reconocidas y tomadas en cuenta, se generan procesos favorables a sus demandas, existe más participación pero también más receptividad de las autoridades, los canales para transmitir demandas se han diversificado (locales, estatales, federales, legislativos), los movimientos sociales han aprendido a hacer uso de los recursos institucionales del sistema, entre ellos la dimensión jurídica. En resumen, el trabajo nos hace notar que el cambio político ha modificado, en general, los términos de la relación entre la sociedad organizada y el gobierno, que se desarrollan también estrategias de colaboración cotidiana y que se va abriendo paso un aprendizaje sobre cómo conducir esa relación. Persisten también estrategias cooperativas entre gobierno y movimientos sociales. Se trata de un trabajo que nos revela una cara normalmente desatendida en el tema.

En las reflexiones finales, Julio Labastida, Fernando Castaños y Miguel Armando López Leyva puntualizan las que podrían considerarse las conclusiones del “estado democrático” nacional de conformidad con el libro. El vínculo entre democracia, transición y consolidación guía su alegato. Para ellos, es insostenible la crítica que refuta la idea de la transición por el hecho de que el diseño oficial de las políticas sociales y públicas no se ajusta a sus criterios. “En otras palabras, una posición determinada no puede equipararse a la democracia, porque la democracia es... la libertad de que existan distintas posiciones y puedan competir entre sí” (p. 268). El juicio sustantivo sobre las posiciones ajenas tiende a predominar cuando se dice que las políticas públicas son el indicador

de que la transición no ha concluido. Aunque menos atendida, la consolidación tiende a ser exclusivamente abordada bajo la pregunta de si los métodos democráticos muestran una solvencia suficiente para impedir el retorno autoritario. La consolidación en esa línea es sinónimo de permanencia de esos métodos.

Con estas dos consideraciones generales, se puede hacer referencia a la transición y a la consolidación con otros elementos críticos. Del mismo modo que se registró una transición prolongada, la consolidación se avizora lenta e incierta. Más precisamente: si bien es cierto que los procedimientos electorales han democratizado los mecanismos de acceso al poder, también lo es que la democracia mexicana es incipiente porque “los procedimientos institucionales establecidos para el *ejercicio de poder*, que se

mantienen con pocas modificaciones... han impedido que se definan propiamente los marcos para juzgar la validez y la aceptación de esas acciones” (p. 271). En otros términos, en el ámbito del uso, más que del acceso al poder político, se advierte un retardo en el cambio de los criterios de validez de legitimidad que la democracia supondría. Tal situación limita un amplio espectro de actos de gobierno. Desde luego a ese retardo contribuyen muchos elementos: lógicas corporativas, normas de acotamiento y fortalecimiento presidencial, ausencia de estructuras que permitan la deliberación ciudadana y el seguimiento de políticas públicas, por citar sólo algunos. Hay, en consecuencia, enormes y variadas asignaturas por atender, y mientras no se resuelvan podremos seguir constatando que la “consolidación democrática está pendiente” (p. 279).