

El camino de la democracia en el México actual

*Víctor M. Martínez Bullé-Goyri**

Como punto de partida, corresponde además de agradecer al Archivo General de la Nación y a su distinguida directora la invitación para participar en este ciclo sobre la construcción de la democracia en México, hacer la precisión de que los comentarios que a continuación realizaremos, se centran más en un análisis de carácter político que jurídico, aunque es evidente la estrecha relación entre ambos campos de conocimiento.

* Investigador de tiempo completo y secretario académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

I. ¿Qué es la transición democrática?

Hace ya un buen número de años que en México vivimos inmersos en la llamada transición democrática, incluso en tiempos recientes se ha hablado de la reforma del Estado, y hasta de una "reforma electoral definitiva". La conceptualización de la llamada transición democrática cobró gran fuerza a finales de los años setenta, a raíz de la muerte de Francisco Franco en España, y la necesidad de construir un régimen democrático en ese país, esfuerzo al que se abocaron todas las fuerzas políticas españolas, en un proceso sabia y prudentemente conducido por los líderes políticos del momento, en especial por el entonces presidente Suárez.

El proceso de transición democrática en España, a pesar de los avatares que padeció, fue sin lugar a dudas un éxito rotundo, transformando en unos cuantos años un país sujeto a una larga dictadura de cuatro décadas, en un Estado plenamente democrático, donde la alternancia en el poder, como recientemente acabamos de observar, transcurre sin sobresaltos ni crisis políticas o económicas, como una expresión más de la normalidad democrática que hoy se vive en aquel país tan cercano a nosotros.

La transición democrática española tuvo su causa y origen en la imposibilidad de continuación del régimen unipersonal que se venía viviendo, precisamente por la desaparición del caudillo, sumada a su desgaste natural y a su desfasamiento con la evolución natural de los países de su área geográfica. La transición fue, pues, una necesidad ineludible, en la cual participaron activamente todos los actores y fuerzas políticas, incluidas las más reaccionarias, al entender que el paso a la democracia representaba la única posibilidad de un futuro común.

La transición española no fue sólo, ni tuvo como base, una reforma electoral, se fundó en una profunda transformación de la vida social, de las instituciones públicas y sociales, del orden jurídico y de las formas de realizar y participar en la lucha política. Requirió de la construcción y el desarrollo de nuevos ideales, de un sólido espíritu de unidad nacional (aun en medio de los nacionalismos separatistas), de nuevos principios éticos de convivencia, y de una cultura política fundada en una profunda convicción en la necesidad de la tolerancia, aunque por supuesto incluyó la construcción de

un sistema de partidos y un sistema electoral con suficiente confiabilidad, correspondiente con el del resto de las democracias europeas. Y ese sistema electoral se diseñó y echó a andar sin mayores aspavientos ni costos excesivos, simplemente como uno más de los elementos jurídico-políticos que debían transformarse para hacer de España un Estado democrático.

Más adelante, a fines de los años ochenta, de nuevo surgió fuertemente en el ámbito internacional el concepto de transición democrática, con la aparición de la *Perestroika*, que planteó como idea central la democratización paulatina de la Unión Soviética, el proceso se aceleró con la caída del Muro de Berlín y el surgimiento de nuevas naciones, producto del desmembramiento de la Unión Soviética. De nuevo nos encontramos, como en el caso español, con pueblos para los que su transformación política hacia la construcción de democracia era una necesidad ineludible, la única posibilidad de un futuro como naciones. Igualmente, esos nacientes Estados tuvieron que realizar una profunda transformación social, jurídica y política, olvidando completamente el régimen que abandonaban, algunos de esos Estados aún se encuentran inmersos en esos procesos.

En México, aproximadamente a fines de los años ochenta y principios de los noventa cuando comenzó a hablarse de la necesidad de la transición democrática o a la democracia, hasta entonces se habló únicamente de reformas políticas, que de hecho cumplieron su cometido, cambiando las reglas del juego político para permitir la institucionalización de la oposición, dando acceso a los partidos de oposición, por la vía de la representación proporcional fundamentalmente, a los órganos de representación nacional local.

2. Transición en México ¿hacia dónde?

De acuerdo con lo anterior, no podemos dejar de preguntarnos ¿a qué hacemos referencia en México, cuando hablamos de que estamos en un proceso de transición a la democracia? Si bien puede mencionarse que dicha conceptualización puede deberse originalmente, más que a las instancias de gobierno, a los medios de comunicación, a los intelectuales y a los formadores de

opinión pública, que siguiendo la moda internacional comenzaron a usar el concepto, sin embargo, no es menos cierto que el concepto ha sido usado profusamente por todas las instancias de gobierno.

Pero ¿realmente nuestro país está viviendo un proceso de transición a la democracia?, o simplemente estamos ante una reconstrucción de nuestro sistema electoral, sin más alcances ni pretensiones que precisamente las de desarrollar un proceso electoral confiable, lo que, debe reconocerse, en nuestro país no es poca cosa.

Nuestra percepción personal es de que por las características de nuestra historia, especialmente en lo que va del siglo, en lo referente a la realización de procesos electorales, en la que nuestras elecciones han carecido de credibilidad, donde se han arraigado todo tipo de vicios y corruptelas, que sumados a la absoluta imposibilidad de lograr una efectiva alternancia en el poder, así como a la ausencia de un sistema de partidos con vocación efectiva para acceder al ejercicio de los cargos públicos, nos llevaron a la convicción, como país, de que nuestras elecciones han sido un proceso inútil y costoso, a lo más para cubrir el expediente de legitimar *a posteriori* la decisión tomada en las cúpulas del poder, dominado por un único grupo político, presentado bajo la forma de un partido, pero sin una vida institucional real orientada a la competencia electoral, dado que ésta no ha existido en México sino hasta fechas muy recientes.

Romper en México esa inercia y dar fin a esa historia, construir un verdadero sistema de partidos, desarrollar los espacios para la lucha institucionalizada por el poder, y crear instituciones que permitan la organización de procesos electorales limpios, transparentes y creíbles es, sin duda alguna, un esfuerzo sumamente importante que requiere la participación de todos los mexicanos; sin embargo, no creemos que una reforma simplemente electoral deba ser identificada con una transición democrática, por más importante que pueda ser aquélla.

Esto es, consideramos que no son identificables elecciones y democracia. Los procesos electorales son un medio de ejercicio de la democracia, un medio idóneo si se quiere, pero no la democracia misma, que como tal es mucho más rica y tiene distintas formas de manifestación. Por eso, si bien en nuestro pasado los procesos electorales han sido viciosos, no obstante pode-

mos afirmar que en México sí ha habido democracia, aunque no electoral, expresada en otras manifestaciones distintas a las electorales, y girando específicamente en torno a la construcción de un sistema político corporativista, con eficientes canales que hacían llegar la voluntad popular al gobernante, el cual atendía a esa voluntad, lo que es en sí el elemento esencial de la democracia: la atención a la voluntad soberana del pueblo.

El hablar de transición democrática en México, en este contexto, significa la necesidad de reestructuración de un sistema político, que por el desgaste natural y el cambio de las condiciones sociales y económicas, así como la aparición de un panorama internacional distinto, ya no resulta eficiente para estructurar la lucha por el poder político, que hasta ahora se daba de hecho en los distintos grupos al interior del llamado "partido oficial". En este sentido, hablar de la necesidad de la transición democrática en nuestro país tiene al menos dos connotaciones fundamentales: el reconocimiento del agotamiento del sistema político y el reconocimiento de la ausencia del marco normativo y la infraestructura institucional necesaria para el desarrollo de procesos electorales eficientes, honestos y creíbles, tanto dentro del país como en el extranjero.

Es así que la llamada transición democrática y los esfuerzos de reforma enmarcados en ella se han centrado en la construcción de un sistema de partidos, y el desarrollo de la normativa y las instituciones que habrán de ser capaces de organizar procesos electorales con la credibilidad suficiente. Pero nos sigue faltando una visión clara sobre cómo y hacia dónde debemos desarrollar un nuevo sistema político capaz de generar procesos sanos y transparentes para la contienda política, así como abrir nuevos canales que conduzcan eficazmente la voluntad del pueblo hacia quienes ocupan los cargos de gobierno.

Lo anterior es muestra clara, tanto los reiterados e infructuosos intentos de reforma interna del PRI, que son resultado natural de la lucha de sus grupos internos que ven como cada día se pierden posiciones, como la misma conformación de los nuevos partidos políticos, centrados más en la exaltación de los errores del partido en el poder, con una muy pobre construcción ideológica y con una marcada carencia de propuestas y de perspectiva sobre la conformación de verdaderos cuadros directivos, debido en mucho a la propia inca-

pacidad de los partidos para conformarlas, en gran medida debido a que los partidos han ido conformando sus cuadros con tráfugas del propio PRI, por lo que se recrean vicios que en muchas ocasiones fueron la causa de su salida del instituto político. No puede así extrañarnos la tónica de las actuales campañas electorales, vacías de conceptos y propuestas específicas, pero cargadas de resentimiento, revanchismo, agresiones y descalificaciones gratuitas, y lo que es más triste es que ese tipo de campañas parecen satisfacer ampliamente al electorado, que incluso ha incrementado su presencia en las urnas.

3. La negociación y la formación de consensos

Otro aspecto a comentar de nuestra transición democrática es la confusión entre adopción de decisiones democráticamente y la formación de consensos. La toma democrática de decisiones implica, en la mayoría de los casos, la derrota de la minoría, la cual sólo resulta aceptable en el sistema político para esa minoría, cuando la mayoría puede ser calificada de legítima, tanto por su origen como por su actuación. Por el contrario, la misma mayoría, o los órganos de gobierno emanados de ella, cuando se encuentran con la necesidad de adoptar decisiones que pueden resultar difíciles de aceptar, y no se sienten con la suficiente legitimidad para poder imponerlas, buscan construir consensos mediante la negociación, que implica siempre la cesión de algo frente a la aceptación, en este caso condicionada, de esa decisión.

La democracia se convierte en estas circunstancias en un perverso estira y afloja, donde quien detenta el poder no está dispuesto a poner en juego su posición bajo reglas abiertamente democráticas, sino que va cediendo únicamente los espacios y estructuras de toma de decisiones que definitivamente ya no puede conservar sin acudir a la violencia, y entendiendo esas cesiones como un sacrificio necesario para conservar el poder y con la firme esperanza de recuperar lo perdido en el corto plazo. Las oposiciones mismas, en ese juego perverso que prostituye la democracia, ya que lo que menos importa es la voluntad del pueblo, tampoco están interesadas en participar en procesos abiertamente democráticos y transparentes, ya que por medio de

la negociación pueden obtener, en la mayoría de los casos, más y mejores posiciones de las que democráticamente les corresponderían. Qué fueron si no las tristemente célebres concertaciones del sexenio pasado.

4. El sistema electoral

No podemos afirmar, de acuerdo con lo hasta aquí comentado, que la llamada transición democrática en nuestro país nos pueda conducir efectivamente a la instauración de un régimen realmente democrático, pues hemos identificado democracia con procesos electorales, lo que anteriormente como señalamos no es correcto. Hemos exacerbado el peso que los procesos electorales tienen en la conformación de un régimen democrático, generando un sistema electoral con tal costo económico que resulta inaceptable en un país con los niveles de pobreza como los que padecemos en México; mientras que ignoramos o dejamos de lado otros valores y presupuestos esenciales para la vida democrática. Baste señalar que el costo del voto en nuestro país resulta más caro que en la mayoría de los países no sólo desarrollados sino ricos.

Es verdad que la democracia cuesta, eso podemos aceptarlo, pero creo que se está cayendo en la exageración con miras a garantizar la credibilidad de los comicios. Credibilidad que en gran medida no depende de lo complejo y desarrollado de los sistemas, ni de su costo, sino de la confianza que la población pueda tener en quienes ocupan los cargos públicos. Más aún, procesos electorales con ese costo resultan contradictorios con la democracia bien entendida, bastaría con imaginar la respuesta que daría cualquiera de los mexicanos sumidos bajo los niveles de pobreza, si se le informa el costo de su voto y si preferiría que, en vez de votar, esa cantidad le fuera entregada en efectivo.

5. La transición, sus fines y sus tiempos

Finalmente, un proceso de transición democrática necesariamente tiene que estar claramente definido en sus fines y metas, así como debidamente acotado en el tiempo, lo que no sucede con la transición democrática emprendida

en México. De hecho nos embarcamos en un proceso de reforma cuya meta no está previamente definida, sino que la misma se va determinando conforme avanzan las negociaciones entre los actores políticos, y su resultado depende no de que se haya alcanzado una normalidad electoral, sino de que los actores políticos estén satisfechos de lo obtenido en la negociación: quien gobierna espera haber cedido lo menos posible, o al menos que las posiciones perdidas sean "aceptadas", y le permitan apelar a su espíritu democrático como principio de legitimación de su permanencia en el poder.

La oposición, en cambio, queda satisfecha si ha logrado avanzar en la toma de nuevas posiciones que le permitan el acceso, tanto a niveles de decisión en órganos de gobierno como al ejercicio de presupuestos públicos; pero al mismo tiempo aspira a mantener al gobierno como rehén, señalándole sus posiciones intransigentes a fin de poder apelar a ellas como elementos deslegitimadores de los procesos electorales, de manera que puedan continuar con la negociación frente a conflictos poselectorales que les ganen espacios no ganados electoralmente.

El mismo problema se plantea con el tema de los tiempos. No se puede vivir en una permanente transición a la democracia, su consecuencia natural es de nuevo el estira y afloja entre quien quiere alcanzar lo más y quien quiere ceder lo menos, manteniéndose a la sociedad como rehén en cada proceso electoral, y generando la imposibilidad de vivir la normalidad democrática, lo que además paulatinamente va minando la legitimidad y credibilidad de la autoridad, al menos desde la perspectiva de la sociedad. En este marco se justifica plenamente la pretensión gubernamental de alcanzar una reforma electoral definitiva. Sin embargo, la simple expresión de la intención queda sólo en eso, si no se abre la posibilidad a fondo de someterse con todas sus consecuencias a la posibilidad de la pérdida del poder en un proceso democrático transparente.

6. Los elementos para la construcción de la democracia

Vivimos aún bajo el modelo del Estado liberal (en sus aspectos jurídicos y políticos, que no en el neoliberalismo reduccionista que pretende implan-

tarse en la economía). Y en el Estado liberal la democracia es un elemento más que juega con otros, permitiendo la estabilidad de la vida social cotidiana. Como señalamos ya, el elemento básico de la democracia y en torno al cual gira su propia existencia, es el respeto a la voluntad popular. Y en esta línea de pensamiento, tres expresiones o momentos de la formación y expresión de esa voluntad popular son los que permiten construir la normalidad democrática dentro del Estado. La democracia en el Estado liberal se centra así en la participación ciudadana en la conformación de la ley, en el acceso igualitario a los cargos públicos y, finalmente, en el control de la gestión de quien ejerce un cargo público.

La participación ciudadana en la formación de la ley. Con mucha claridad, la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, a la que debemos ver no sólo como una declaración de derechos, sino como el manifiesto político de los liberales franceses, donde plasmaron los elementos fundamentales para transformar el Estado absolutista en un Estado liberal, establecía, en su artículo 6: "La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente, o a través de sus representantes, en su formación".

La efectiva participación ciudadana en la formación de la ley es un elemento fundamental para eliminar la posibilidad de abuso del poder por parte de la autoridad, y condición indispensable para la vigencia efectiva del Estado de Derecho. La ley es el medio por el cual la ciudadanía establece el orden que desea para la sociedad, y por el cual ordena a la autoridad sus funciones y límites para su actuación. Una población ajena a la formación de la ley no puede sentirse obligada por ella, ni tendrá mayor interés porque la misma sea respetada, especialmente si ni siquiera la conoce; el problema se agrava cuando la cantidad de normas es tan extensa y especializada, que resulta absolutamente imposible su conocimiento, ya no sólo para el lego sino incluso para el jurista.

Hoy día en México se ha debilitado de manera alarmante la representación política, en la práctica muy pocos se sienten representados y se identifican con sus diputados y senadores, tanto a nivel local como a nivel federal. Y lo que es más grave, los mismos representantes se sienten ajenos a la comunidad que, al menos formalmente, los eligió, debido a que siempre será

más estrecho y dependiente su vínculo con las cúpulas del poder que los ubicaron ahí, y de los cuales depende su futura carrera política, que con sus "representados". Es común escuchar, incluso, que el legislador debe ver, no por los intereses de aquellos quienes lo eligieron, sino por los intereses más generales de la nación, constituyéndose la expresión en una fórmula que permite dar la espalda a los electores y atender a la consigna de quienes detentan el poder o liderean el partido.

Es evidente la necesidad de reconstruir la representación política en México, si es que efectivamente queremos construir una democracia. La voz del pueblo debe expresarse en la formación de la ley por medio de sus representantes. Es la única forma de devolver credibilidad y valor intrínseco al derecho, cuando éste emana efectivamente de la voluntad del pueblo y concreta sus valores y aspiraciones. Un primer paso, en este sentido, lo representaría el establecimiento de la reelección para diputados y senadores (lo que no sólo no es contrario a la democracia, sino coherente con ella), quienes estarían obligados a volver con sus electores a rendir cuentas de su actuación, en caso de que quisieran continuar en el cargo, además de que es la única forma de desarrollar una carrera legislativa, que reivindique la dignidad de la función, sacando a los cuerpos legislativos de la sumisión en que están colocados frente al Poder Ejecutivo.

El acceso a cargos públicos. Respecto a este tema, tomaremos también como punto de partida la Declaración francesa, que en el mismo artículo 6 establece: "Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos (de la ley), son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos".

El acceso a los cargos públicos era de hecho una espina que los liberales burgueses tenían clavada, y que expresada claramente la desigualdad existente en el régimen absolutista, donde los únicos que podían ocupar cargos públicos eran aquellos que literalmente le daba la gana al monarca, sin importar en este sentido los conocimientos y la capacidad que el individuo pudiera tener. La única vía de acceso a un cargo público, y a sus correspondientes rentas y beneficios, era precisamente la voluntad absolutista del monarca o en ocasiones la compra del cargo.

Viendo nuestro México actual, no podemos dejar de pensar si efectivamente hemos avanzado algo respecto de esta manifestación de la democracia, con referencia a la Francia de 1789. Pareciera, por el contrario, que las cosas siguen siendo muy similares, aunque eso sí los nombres hayan cambiado, hoy hablamos del presidente o del secretario de Estado en vez del monarca, y reconocemos que lo verdaderamente importante es encontrar la forma de acercarse y mover la voluntad del funcionario a fin de ser uno de los elegidos, sin importar gran cosa las "virtudes y talentos".

Respecto de este tema, los liberales franceses fueron aún más precisos, estableciendo como el criterio de selección para poder acceder a un cargo público, exclusivamente el de la propia capacidad, las virtudes y talentos con que se cuente. Es decir, los franceses vieron con claridad la necesidad de fundar el gobierno y la administración sobre una base sólida formada por un cuerpo de funcionarios públicos, capaces y capacitados, que garantizaran la realización eficiente de las funciones de gobierno en beneficio exclusivamente de la propia sociedad.

De nuevo, no podemos dejar de tratar de elucubrar cuál es el criterio de selección que priva en nuestro país, aún hoy día, para el acceso a los cargos públicos. Sin necesidad de hablar de amiguismos, compadrismos, democracia y todo tipo de compromisos de los que nuestra burocracia nacional es el más rico mosaico; y considerando que no es necesario entrar con más profundidad al tema, para darnos cuenta de que no rigen el criterio de acceso ni la capacidad, ni la capacitación, ni la eficiencia; de ser así muchos funcionarios que conocemos no serían tales.

El resultado de lo anterior es un cuerpo burocrático con la más baja conceptualización posible por parte de la sociedad, desde el todologuismo de los altos funcionarios, hasta el tortuguismo, ineficiencia e, incluso, grosería de los funcionarios menores. Frente a una realidad como ésta, ¿qué confianza puede tener el ciudadano en sus autoridades?

Creemos que es imperativo seguir en esta materia el ejemplo de las más avanzadas democracias europeas, que han desarrollado como base de operación de su democracia una administración pública eficiente y preparada, fundada en la instauración del servicio civil de carrera, que ajena a los vaivenes y veleidades del acontecer político nacional mantiene funcionando al país.

Evidentemente es difícil y además sumamente caro instaurar el servicio civil de carrera de un día para otro, pero no vemos por qué no puede irse realizando de forma paulatina por sectores, ya que es sin duda una necesidad no sólo para lograr la eficiencia en la administración sino de la propia democracia; ya que la vía de acceso a los cargos públicos no puede ser otra que el concurso de oposición frente a los demás aspirantes al cargo, lo que garantiza, no sólo la justicia en la selección, sino también la prestación eficiente del servicio.

El control de la gestión de quien ejerce un cargo público. Con relación a esta temática la misma Declaración francesa señaló en su artículo 15: "La sociedad tiene el deber de pedir cuentas de su administración a todo funcionario público".

En el absolutismo, el control de quien ejercía un cargo público funcionaba eficientemente; consecuencia lógica del interés del monarca por mantener operando correctamente su administración y ver incrementar su hacienda. Baste como ejemplo el caso de las colonias españolas en América, donde el sistema de control de funcionarios giraba en torno a dos instituciones principales de origen castellano: la visita y el juicio de residencia.

Ambas instituciones, si bien debilitadas han pasado hasta nuestros días con otros nombres y funciones. La visita consistía en lo que hoy podríamos llamar una inspección, que el monarca ordenaba ya fuera respecto de un funcionario concreto o de un área de su administración, que entendía no funcionaban a su satisfacción. El juicio de residencia, a grandes razgos consistía en el arraigo del funcionario que concluía con el ejercicio de una responsabilidad, a fin de enderezar respecto de él un procedimiento que incluía, desde la revisión integral de su actividad, hasta la recepción de quejas y denuncias que eran adecuadamente desahogadas judicialmente. Evidentemente un funcionario no podía pasar a ocupar otro cargo hasta que no saliera limpio de la visita, y en su caso podía ser sentenciado si se encontraban irregularidades que lo ameritaran. En algo se parecía la visita a las conocidas auditorías de entrega tan usadas en nuestra administración pública, como poco eficientes en la práctica como medio de control.

Resulta claro que el sistema de responsabilidad de servidores públicos en nuestro país y el control del funcionamiento del gobierno es ineficiente,

tanto en lo normativo como en lo institucional. Así lo expresó el presidente de la República desde su toma de posesión, donde ofreció iniciar la creación de un órgano técnico de control administrativo, que sustituiría a la Secretaría de la Contraloría y que quedaría adscrito al Poder Legislativo, a fin de que éste pudiera cumplir a cabalidad su función constitucionalmente establecida.

No pretendemos aquí señalar lo que podríamos llamar promesas incumplidas, lo que nos interesa es hacer notar que sin el desarrollo de un mejor sistema de control y de un más eficiente sistema de responsabilidad de funcionarios, es muy difícil vivir en la deseada normalidad democrática, ya que difícilmente la ciudadanía puede confiar en instituciones de gobierno donde, con suma facilidad, el servidor público se corrompe y enriquece, resultando posteriormente sumamente difícil probar sus ilícitos y, en consecuencia, aplicarle las sanciones correspondientes. No podemos continuar siendo un país donde los escándalos por la corrupción de funcionarios son tema de chistes y conversaciones de sobremesa, pero nada más, ya que difícilmente los mismos llegan a ser sancionados. El daño a la moral social que se produce con esta impunidad resulta sumamente difícil de reparar, y para ello no bastan, por supuesto, promesas y buenas intenciones.

Detendremos aquí nuestras reflexiones, con la conciencia clara de que no estamos sino invocando el tratamiento de un tema, en algunos de sus aspectos que, eso sí, consideramos fundamentales, pero que hay muchos otros elementos que debemos tocar y reformar en nuestro derecho y en nuestras instituciones si efectivamente queremos realizar una transición a la democracia, ya que, reiteramos, la democracia no se agota en los procesos electorales como forma de vida, sino requiere impactar muchos más aspectos de la convivencia social y de la operación cotidiana de la administración y el gobierno.