

La consolidación de la democracia, tarea política actual*

Jesús Silva-Herzog Márquez

Primeros pasos del sistema democrático

Estamos a la mitad del sexenio del presidente Vicente Fox. Hace un mes, efectivamente, cumplimos los primeros tres años de la administración. Para decirlo con algún dramatismo pero sin ninguna exageración, como un simple dato cronológico: el gobierno de Fox tiene ya más pasado que futuro. Sin embargo, no quisiera hacer la enésima evaluación sobre el actual gobierno. Creo que la ocasión amerita una reflexión sobre los primeros pasos del sistema democrático mexicano, más que un juicio sobre el desempeño del gobierno.

Si desde el cardenismo nos embruja, por alguna razón, el periodo político de los seis años, podríamos decir que un sexenio se ha completado recientemente: el sexenio del régimen democrático. Habremos cumplido tres años de gobierno foxista, pero si los sumamos a los últimos tres años de la administración anterior, hemos cumplido *seis años de régimen democrático*. A pesar de carecer de la intensidad emocional, emblemática del 2000, el gran

*Conferencia magistral presentada durante la XV Reunión de Embajadores y Cónsules de México, que tuvo lugar en la Cancillería, los días 7 y 8 de enero de 2004.

cambio, el evento que transformó la naturaleza del régimen político mexicano, sucedió tres años antes, cuando el presidente de la República perdió la mayoría en el Congreso federal (para ser más precisos, en una de sus cámaras). No subestimo la extraordinaria importancia de la alternancia en la oficina presidencial: la elección de julio de 2000 y la entrega tranquila del poder presidencial de un partido a otro constituyen eventos históricos de extraordinaria importancia. No regateo méritos históricos. Sin embargo, más allá de la jornada cívica que decidió el castigo electoral al Partido Revolucionario Institucional (PRI), expulsándolo de la casa presidencial, y del hondo significado de la ceremonia de la alternancia, el momento constitutivo de la democracia mexicana se dio cuando el presidente de la República perdió la exclusividad de las riendas de la gobernación nacional.

Ese evento: la desaparición del gobierno unitario, nos lanzó definitiva, irreversiblemente, en las *aguas de la democracia*. Mi impresión es que no hemos aquilatado las consecuencias de ese cambio. Por supuesto, entendemos que la democracia es el régimen en el que los ciudadanos escogen gobernantes, en donde los medios de comunicación actúan con autonomía y propósito crítico, en el que las asociaciones se organizan con libertad. En fin, entendemos bien la mecánica de la democracia. Pero, detrás de la activación de esos mecanismos del pluralismo se esconde una transformación que desborda lo estrictamente político, lo exclusivamente institucional. Se trata de una auténtica mutación del cuerpo nacional.

¿A qué me refiero? La realidad democrática es, ante todo, simbólica. Consiste en la desaparición del cuerpo del poder. El brillante filósofo político francés, Claude Lefort, ha visto una navaja en el acto de fundación de la democracia: es la tijera que corta en pedazos el cuerpo de la soberanía. La decapitación

del monarca absoluto es la imagen perfecta de la democracia. Si la monarquía absoluta se reconoce al observar la sede precisa de las decisiones, la democracia aparece como el régimen donde el poder pierde su sitio. El cuerpo del monarca en el absolutismo es la ley, es la verdad, es la justicia, es, incluso, la medida de la belleza. En el cuerpo del rey se encuentran las claves de la certidumbre, la clave del sentido. Ésa es la naturaleza del autoritarismo: el poder está en el cuerpo del comandante, bajo el uniforme del general, en las oficinas del partido único, en el palacio del presidente todopoderoso. La democracia, dice Lefort, es la “desaparición de los referentes de certidumbre”. Se trata de un régimen en el que el poder no tiene cuerpo. El poder se ha diluido.

No es difícil encontrar los paralelos entre estas imágenes y la transformación mexicana. El autoritarismo mexicano tuvo como base, efectivamente, el depósito del poder en una figura institucional: el presidente. Ahí estaba un lazo que unía la palabra de un hombre con la ley de todos; el espejo que hacía que la representación popular resultara el reflejo de la voluntad presidencial; el embudo que concentraba toda la fuerza y todas las demandas colectivas; el retrato que diseminaba y controlaba los saberes. Ése es el cuerpo del poder que ha sido destrozado por la democracia. El poder en México ha perdido dueño.

Estamos, sin duda, ante una situación inédita extraordinariamente compleja. Durante muchos años vimos la democracia como la gran solución a todos nuestros problemas. En ciertos círculos la ilusión llegó a ser idolatría: la idea de que la democracia sería la pomada mágica que curaría todos nuestros dolores. Ahora que ya no caminamos hacia la democracia sino que caminamos en ella, debemos darnos cuenta de que la democracia es un problema. Se trata, desde luego, de un arreglo que resuelve problemas agudísimos como la conformación del

gobierno a través de mecanismos que permiten corregir errores; sin embargo, esa solución es fuente de problemas. Quienes han observado la democracia sin ilusiones la han visto de esta manera: como un régimen valiosísimo e insustituible, plagado, no obstante, de contratiempos e inconvenientes.

Mi impresión es que la improductividad de la nueva democracia mexicana se debe en parte al hecho de que no hemos asumido plenamente las consecuencias de este carácter problemático del sistema pluralista. El sexenio democrático, los últimos tres años del gobierno de Ernesto Zedillo, los primeros tres años de Vicente Fox, ha sido en efecto infértil en transformaciones profundas. El único orgullo de esta democracia joven es la democracia misma. No quiero sonar catastrofista: hay que advertir que, a pesar de las dificultades del acuerdo de las constantes tensiones políticas, no se ha producido la parálisis administrativa, no se ha detenido el gobierno; todas las normas indispensables para la marcha de la administración han sido dictadas a tiempo. Sin embargo, las transformaciones profundas que el país requiere se han detenido. La reforma institucional no ha dado pasos relevantes tras los cambios electorales; no hemos tenido una reforma fiscal digna del nombre; no hemos podido dar pasos hacia una reforma energética, de las pensiones o del mundo laboral. Quisiera ofrecer algunas hipótesis sobre el atasco: no se ha verificado la transformación necesaria en la sociedad política; no se ha otorgado a las instituciones democráticas el valor que adquieren en el contexto pluralista; la sociedad civil no se ha transformado democráticamente.

Empiezo por el sustrato de las reglas. Si el desempeño del pluralismo mexicano es decepcionante, se debe, en primer lugar, a nuestras reglas. El paso al pluralismo se dio a través del cambio de las reglas y las instituciones electorales. Poco se ha modificado fuera de esa órbita. La manía electoral del cambio

político mexicano contrasta con la nula imaginación de cambios institucionales que estimulen el acuerdo y la decisión. Es por eso que arrastramos una conformación institucional que no colabora en la constitución de una democracia eficaz.

Pensemos en la Presidencia de la República. Subrayo: no el presidente sino la Presidencia. Durante muchos años fue indispensable atenuar sus poderes y fortalecer las murallas que podían contenerlo. Se trataba de una presidencia con inmensos poderes; con poderes que escapaban del control parlamentario y demás inspecciones democráticas. Hoy, lo que parece indispensable es dar herramientas de decisión a la Presidencia, y dotar al contrapeso legislativo de elementos para fundar su responsabilidad y su productividad. Los problemas que el presidente Fox ha enfrentado en sus primeros tres años son los mismos que enfrentaba su antecesor en su último tramo. Y todo indica que en los próximos años esta realidad del gobierno compartido —la ausencia de mayorías congresionales afines al Ejecutivo— será la norma. En cualquier escenario que imaginemos para el 2006, la constante parece ser que el presidente difícilmente contará con una mayoría congresional.

¿Cómo podremos construir un gobierno eficaz en este contexto? Debemos pensar la transformación de la presidencia mexicana desde la clave de la gobernabilidad. Si antes padecíamos los excesos de una presidencia con propensiones absolutistas, hoy empezamos a padecer los estragos de una presidencia inerte. Del presidente omnipotente, hemos pasado a un presidente, si no impotente, sin duda, endeble e ineficaz. El drama de México es que, envueltos en la ineficacia del poder, no hemos tenido el aliento para examinar qué es lo que mantiene el vehículo detenido, y proponer cambios que permitan su movimiento.

El Congreso

¿Qué pasa en el Congreso? La legislatura es ya poder, pero no logra ser todavía un motor que conecte sensiblemente las demandas colectivas con las exigencias de la acción gubernativa. El Congreso parece marcado por una especie de irresponsabilidad institucional, de irresponsabilidad congénita que deriva del tabú de la no reelección legislativa. Las reglas constitutivas de la legislatura mexicana preceden a la democracia y son incompatibles con las exigencias de su gobernabilidad. La ausencia de reelección en el Congreso impide la maduración de las experiencias, alienta que los legisladores den la espalda a sus electores y, sobre todo, corta el plazo de las decisiones políticas. El legislador que no puede hacer una carrera parlamentaria no puede mirar lejos: su horizonte es el titular del día siguiente, el efecto inmediato que puede reportarle ventajas en su próxima búsqueda de empleo. Cuando hablamos de la cortedad de miras de nuestra clase política no debemos ignorar que en buena medida se trata, más que de una mezquindad, de una carga de reglas mal trazadas.

Con las reglas con que opera el Poder Legislativo mexicano no es extraño que las mayorías se constituyan como instrumentos de bloqueo y no de acción. El aliento de las instituciones, en efecto, es el veto. Lo es, además, por las enormes dificultades que han enfrentado los partidos para adaptarse al ecosistema democrático. El gran dulce para las oposiciones es, efectivamente, demostrar la ineptitud de su adversario en el gobierno.

El funcionamiento del Congreso está ligado de manera muy estrecha al funcionamiento de los partidos políticos. Hablamos una y otra vez de la crisis de los partidos políticos en México. Estoy parcialmente en desacuerdo con la cantaleta. México cuenta con tres partidos nacionales extraordinariamente poderosos que no enfrentan desafíos serios a su predominio. Son

instituciones con una implantación electoral firme y una bolsa abundante de recursos económicos. En el plano nacional, si vemos los asientos en el Congreso, podemos decir que tenemos un sistema de dos partidos y medio porque Acción Nacional y PRI ocupan prácticamente 80% del escenario electoral del país, pero con una fuerza importante de centro izquierda, que controla con éxito zonas relevantes del país; que tiene, además, serias ambiciones presidenciales.

Los partidos mexicanos son fuertes y difícilmente podría anticiparse la ruina de ese sistema partidista, como ha sucedido, para desgracia de las democracias, en muchos países de Latinoamérica. Los frecuentes esfuerzos por construir una alternativa electoral demuestran la extraordinaria solidez de los partidos mexicanos. Aun en el contexto de polémicas ríspidas, de escándalos, de virulentas divergencias públicas, los grandes partidos mexicanos se mantienen fundamentalmente unidos. Es entendible: a medida que el sistema de partidos se fortifica, el costo de la salida se incrementa.

Y, sin embargo, esta fortaleza exterior, por llamarla de alguna manera, no ha servido para atraer a los votantes, mucho menos para darle eficacia al sistema democrático. El partido en el gobierno ha tenido enormes dificultades para aclimatarse a sus responsabilidades como colaborador de la Presidencia y no ha logrado ocultar sus reflejos opositoristas. El PRI ha sobrevivido sus repetidas crisis, decepcionando una y otra vez a quienes se adelantan a enterrarlo. Es el mayor partido político del país, pero no logra construir una identidad negociadora confiable. Nacido como brazo del poder se constituyó como una alianza sin ideología precisa: definir era excluir. Hoy que está en la plaza de la oposición, sigue sin arriesgarse a su propia definición. Y es por ello que en la práctica se define hasta el momento tan sólo como negación. El Partido de la Revolución Democrática (PRD), por su parte, ha logrado cobijar liderazgos

fuertes pero sigue siendo terriblemente débil en términos institucionales. Entre escándalos y pugnas, no es extraño que los ciudadanos empiecen a alejarse de las urnas.

El marco institucional de nuestra democracia construye de este modo un sistema de alientos perversos. Se castiga de manera fulminante a quien se arriesga a tomar la iniciativa; se premia a quien veta, aunque no proponga nada a cambio. Es grave que nuestra estructura institucional sea defectuosa. Nos ata las manos, nos enreda los pies. Más grave es quizá el desprecio generalizado de la legalidad. La ilegalidad en México sigue gozando de un prestigio envidiable. Grupos sociales, medios de comunicación, intelectuales y aun gobernantes abrazan con cariño las formas de la ilegalidad: se trata de una respuesta necesaria a la injusticia, de la última medida para defender lo sagrado, de una forma para ser congruente con los principios. Las justificaciones son múltiples. El hecho es que el régimen pluralista mexicano seguirá a la deriva si a la incertidumbre de los resultados del juego político sumamos la incertidumbre de las reglas del juego. No sólo desconocemos quién va a ganar; también desconocemos qué juego jugamos, quién es el árbitro y cuáles son las normas que nos rigen.

Hacia la democracia de la responsabilidad

Pero no todo es ingeniería institucional. También se debe reconocer que hay un severo problema de liderazgos en el país. La clase política de la primera democracia mexicana resultó muy inferior a las exigencias de ésta. Nuestra democracia está necesitada de demócratas. Cuando hablo de esta urgencia, no pido la *angelización* de los actores. Si la democracia existe por algo es, justamente, por la ausencia de los ángeles en la historia. Los demócratas que hacen falta no son, pues, los demócratas

de la virtud, sino los de los resultados. Políticos capaces de acuerdo y disenso; abiertos a la negociación y dispuestos, en consecuencia, a ser incoherentes; políticos capacitados para el tanteo y la experimentación, cerrados definitivamente al fanatismo de la consistencia ideológica; políticos con el talento de volver productivo el régimen de los vetos y la capacidad para administrar las frustraciones que genera el pluralismo; políticos capaces de levantar la cara y mirar más allá del titular del periódico del día siguiente. Políticos que logren pasar de la democracia de la convicción a la democracia de la responsabilidad.

La sociedad civil mexicana

Hablaré ahora de la sociedad civil mexicana. Durante los últimos lustros se ha compuesto una sinfonía coral de elogios a la sociedad civil mexicana. Se ha visto en ella la guía de la transformación democrática; se le ha pintado como una mujer llena de virtudes, de talentos, de hermosuras. La verdad es que la sociedad civil mexicana está muy lejos de ser la hermosa señorita de estos relatos. Tenemos un régimen político democrático con una sociedad civil que sigue atrapada, en buena medida, en los códigos de un régimen no democrático. Desde luego, ha vivido una transformación importantísima al ganar autonomía y al haberse emancipado de la tutela corporativa. Pero se trata fundamentalmente de una sociedad civil a la que bien podríamos llamar peticionaria: un espacio en el que las organizaciones sociales se dirigen al poder público para exigir, para demandar, para protestar; no para tomar por sí mismas decisiones sobre sus asuntos. Una sociedad civil peticionaria que no alcanza todavía a asumir, a carta cabal, su naturaleza de arena para el pluralismo.

Reflexión final

Concluyo con una reflexión final. Hay quien dice que la democracia que tenemos es una democracia epidérmica, que apenas toca los procedimientos electorales, que es meramente una democracia de votos y de partidos, pero no una democracia que resuelva los problemas profundos del país; una democracia social, auténtica. Por una parte es cierto que la democracia no lo rehace todo. Lo peor que podemos hacer frente a la democracia y, sobre todo frente a una nueva democracia, ha dicho el politólogo italiano Giovanni Sartori, es pedirle demasiado. Lo que resulta crucial es la moderación de las ilusiones democráticas. Si esperamos demasiado de la democracia pronto nos desengañaremos. Manuel Gómez Morín decía que no haya ilusos para que no haya desilusionados. Es por ello que hay que entender que la democracia es un régimen político; el peor de los sistemas políticos, dijo Churchill, con excepción de todos los demás. La democracia es un régimen político, esto es: un método para resolver conflictos; es un mecanismo que nos permite resolver dos grandes, enormes, problemas: quién debe gobernar y de qué modo es legítimo que lo haga.

Es cierto, pues, la democracia es un régimen político. Pero diría que se trata de un arreglo político que transforma —para regresar a la metáfora que he sugerido— de manera radical el cuerpo, no solamente el cuerpo del poder sino también el cuerpo de la sociedad. ¿De qué manera se transforma el cuerpo de México en el momento en que el pluralismo se ha instalado en su territorio? El cuerpo antiguo, el cuerpo unificado por el autoritarismo, fue el envoltorio de la nacionalidad. Una nacionalidad que estuvo cincelada por el proyecto de un grupo político; una nacionalidad vaciada en el molde nacionalista. Y, como todo nacionalismo, el discurso oficial excluía, adulteraba, falseaba. Hoy el espacio de la nación no puede estar ahí. Durante déca-

das el país se concentró en la ilusión de descubrir —inventar más bien— la identidad de México. De ahí los esfuerzos de la psicología o la filosofía de lo mexicano. El más brillante de sus exponentes, Octavio Paz, se dio cuenta de que el proyecto de encontrar la naturaleza de lo mexicano era un absurdo cuando reconoció años después de *El laberinto de la soledad*, en *Posdata*, que el mexicano no era una esencia sino una historia. Y al decir que el mexicano era una historia decía: México es historia, es decir, interrogación, pregunta.

En dónde puede estar entonces el cemento de México. Pienso en dos pegamentos: reglas y políticas. Jürgen Habermas, una de las mentes más lúcidas de nuestro tiempo, sostiene que debemos pasar del patriotismo étnico al patriotismo constitucional. El filósofo alemán sostiene que, si el siglo xx fue tan terrible, fue justamente por entender que la lealtad a la patria está ligada a una idea de raza, de cultura, de religión, de pasado. Cuando se entiende así el patriotismo, se camina hacia la guerra, se vive en búsqueda del enemigo que se atreva a cuestionar los dogmas de la tribu. Patriotismo constitucional es su propuesta: lealtad a la nación por vía del conocimiento, el respeto y hasta el amor por las reglas fundamentales de una nación. Si algo puede cohesionar a una sociedad es la existencia de reglas que son efectivamente acatadas.

La otra pista de la cohesión son las políticas. Ante la desgracia de la guerra con Estados Unidos, hace 150 años Mariano Otero escribió:

una nación no es otra cosa que una gran familia, y para que ésta sea fuerte y poderosa, es necesario que todos sus individuos estén íntimamente unidos con los vínculos del interés y de las demás afecciones del corazón. En México no es posible esa unión, y basta para convencerse de ello, echar una rápida ojeada sobre las diversas clases que componen esta desgraciada sociedad.

Si no existen vínculos de interés y afecto en una sociedad; si la suerte de uno es vista con total desinterés por el otro, no puede haber una nación. De ahí que la cohesión de una sociedad dependa de tan importante manera de las escuelas, las vacunas, las carreteras, los impuestos, la seguridad.

La tarea política de nuestros días es la consolidación de la democracia mexicana. Los peligros que enfrentamos no son, como los de algunas democracias vecinas, el del riesgo de una súbita quiebra del régimen pluralista. Lo que nos amenaza es la lenta erosión democrática; que el sistema democrático vaya decayendo paulatinamente, que sus instituciones pierdan fuerza, que no avancen las prácticas de la legalidad, que el poder público siga perdiendo capacidad para atender demandas y solucionar problemas, que los ciudadanos se alejen lentamente de ella. La democracia mexicana está por eso necesitada de resultados que le den prestigio. De lo contrario, en el escenario próximo veremos el surgimiento de los peligrosos salvadores.