NOTAS

NOTAS

UNA NOTA SOBRE “CONSOLIDACIÓN
DEMOCRÁTICA” Y EL CASO MEXICANO

Alonso Lujambio*

*A Rodolfo Vázquez, porque siempre
me hace dudar.*

Advertencia

Es cierto que sólo el tiempo le da su dimensión a los hechos históricos. ¿Cómo va, por lo tanto, a registrar la historia de México lo sucedido el 2 de julio del año 2000? Dependerá sin duda de lo que suceda después. La estabilidad y rutinización de la competencia democrática, la fortaleza de los partidos como agentes representativos, la gobernabilidad en las instituciones democráticas, el sensi-

* Profesor del Departamento de Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Consejero Electoral ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).

ble mejoramiento del estado de derecho, éstas son condiciones básicas, a mi juicio, para una *consolidación* democrática que posibilite evadir ese hoyo negro en el que se encuentran varias democracias latinoamericanas. Esta idea es impugnada por dos perspectivas polares. Una afirma que con los resultados del 2 de julio se inicia la transición a la democracia. Yo por el contrario pienso que el 2 de julio de 2000 concluyó la transición democrática de México. Otra afirma que en México no hay democracia (es decir, no llegamos a ella todavía) porque persiste esa precariedad tan aguda de nuestro estado de derecho. Yo por el contrario pienso que fortalecer el estado de dere-

NOTAS

cho es el reto más importante de la democracia mexicana, y que el modo en que lo enfrente *definirá las posibilidades de su consolidación*. Esta nota quiere explorar los alcances de esta última afirmación. Para ello, inevitablemente abordará, en su primera parte, el tema del ‘fin de la transición’. Ello me permitirá encadenar la argumentación, en la segunda parte, sobre los dilemas de la consolidación democrática que enfrenta México. Se trata, insisto, de una argumentación preliminar, un primer abordaje, que en su segunda mitad se va a ver especialmente favorecido por el estudio que sobre el concepto (o conceptos) de “consolidación democrática” ha hecho el politólogo austriaco Andreas Schedler.¹

180

I. Transición

¿Es posible afirmar que con las elecciones federales del año 2000 ha concluido la transición mexicana a la democracia? Mi respuesta es definitivamente que sí: 2000 marca el fin del proceso democratizador iniciado en México en 1988. Las transiciones vía negociación, es decir, las pactadas, inician cuando formalmen-

te dan inicio las conversaciones entre los actores para acordar un cambio en la institucionalidad que define los términos en que se da la competencia por el poder. Y terminan cuando se renueva el poder bajo las reglas de la nueva institucionalidad pactada. Después de 1988, se van sumando a la definición reformista el PAN (dividido) y el PRI (cohesivo) con las reformas constitucionales y legales de 1989-90; el PAN (cohesivo) y el PRI (cohesivo) con las reformas constitucionales y legales de 1993; el PAN (cohesivo), el PRI (cohesivo) y el PRD (dividido), con las reformas constitucionales y legales de 1994; finalmente, cuatro partidos (PAN, PRI, PRD y PT) votan cohesivamente, en sentido aprobatorio, las reformas constitucionales y legales de 1996. No hubo un gran pacto sino cuatro pactos de inclusividad creciente. No supuso el proceso un congreso constituyente, porque la constitución mexicana de 1917 ofrecía la estructura formal básica para el ordenamiento de una democracia liberal. Hay reformas parciales, no una recreación total. Las elecciones intermedias de 1997 prueban por primera vez una institucionalidad creada por el consenso ya completo de las fuerzas políticas. La gran creación institucional de aquella reforma fue sin duda –como ruptura de plazos largos en la historia institucional-electoral mexicana– el

¹ “What is democratic consolidation?”, en *Journal of Democracy*, 1998, vol. 9, n° 2.

nacimiento de la *plena* juridificación federal del mundo electoral con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). La existencia del Tribunal Electoral con facultades para revisar la *constitucionalidad* de las leyes electorales y la *legalidad* de los actos que integran los procesos electorales suponía el fin de la negociación entre actores respecto de sus litigios electorales, y el acuerdo –de todos– de comprometerse con las sentencias de jueces competentes en la materia. Adiós a 130 años de colegios electorales mexicanos. Esta no era una reforma más. Era una revolución *institucional*. En segundo lugar, se dotaba de plena autonomía –como órgano constitucional encargado de organizar desde la perspectiva administrativa las elecciones federales– al Instituto Federal Electoral (IFE), cuyo antecedente más remoto (la Comisión de Vigilancia Electoral creada en 1946) concentró en la Secretaría de Gobernación la responsabilidad de organizar elecciones federales, quitándole la responsabilidad en aquel año a los ayuntamientos municipales. Finalmente, en tercer lugar, la reforma a la ley electoral federal de 1996 incluyó nuevas reglas para garantizar la equidad de las condiciones de la competencia democrática (sobre todo en financiamiento y acceso a medios de comunicación).

En 1997 se probó, por primera vez, esa nueva institucionalidad administrativa y jurisdiccional. Eran las elecciones intermedias de la administración Zedillo. Viene el proceso y todos aceptan el resultado. Se renueva entonces toda la Cámara de Diputados y se integra una cuarta parte del Senado. El resultado del conjunto del proceso termina de despedazar toda conceptualización de la política mexicana basada en la idea del ‘partido hegemónico’. ¿Cómo puede un partido ser hegemónico si no tiene mayoría en una de las Cámaras? Ni siquiera el concepto de ‘partido dominante’ acuñado por Sartori era aplicable en la LVII Legislatura (1997-2000), ya que el concepto mismo de ‘partido dominante’ estaba vinculado a la idea del partido en el poder que no necesita de construir coaliciones multipartidarias para gobernar (Sartori tiene en mente sistemas parlamentarios, no de separación de poderes- ‘presidenciales’). Después de 1997, el PRI –en división de poderes– no tiene esa mayoría absoluta en la Cámara de Diputados federal. 1997 es el fin de la era del partido hegemónico, cuyo primer debilitamiento se daría en 1988 con la pérdida del control de la mayoría calificada en dicha Cámara (para aprobar reformas constitucionales por sí mismo y sin necesidad de construir coalición alguna).

NOTAS

Sin embargo, creo que la periodización de nuestra historia política reciente debe hacer el corte no en 1997, sino en 2000. ¿Por qué? Porque en 2000, y por primera vez, la institucionalidad creada en 1996 iba a renovar *todos* los órganos federales sujetos a elección popular: la presidencia de la República, y la totalidad del Senado y de la Cámara de Diputados. Ese momento constituiría el fin de la transición. ¿Por qué? Porque suponía la renovación, ya, del poder federal, bajo condiciones de competencia democrática. Esta aseveración se basa en una conceptualización mínima, electoral, schumpeteriana, de la democracia, en el entendido de que cualquier conceptualización máxima de la democracia supone, obviamente, que la condición electoral está satisfecha.

Valga decir, de modo parentético, que con un gobierno dividido, esto es, con un presidente cuyo partido no cuenta con el control mayoritario en ambas Cámaras del Congreso, México enfrentaba ya un dilema de *consolidación* (la gobernabilidad democrática) *antes* de concluir propiamente la *transición* democrática. Esta fue una peculiaridad del gradualismo del cambio en el contexto mexicano: la nueva institucionalidad electoral se probó, en el marco constitucional de la consulta electoral, en una elección intermedia (es decir, sólo

legislativa); la transición concluiría en la siguiente elección concurrente (para las dos Cámaras del Legislativo y para el poder Ejecutivo).

De estos conceptos se deriva una conclusión: la calidad del proceso electoral definiría su carácter democrático, no el resultado de la elección misma. Si los perdedores aceptaban el resultado de la elección, ésta coronaba su carácter democrático, sin importar quién era el ganador y quiénes los perdedores. Hoy, sin embargo, se olvida que en los últimos treinta días previos a la elección del 2 de julio circulaba entre las columnas de opinión, entre comentaristas políticos, entre organizaciones no gubernamentales y entre grupos de observadores electorales, la idea de que el fenómeno de la compra (de votos) y la coacción (de los electores) definiría el resultado si el PRI ganaba la elección presidencial por uno o dos puntos porcentuales, y ello gravitaría negativamente sobre la legitimidad del proceso. Después vino la alternancia y ya nadie dijo que había un problema de compra y coacción en las elecciones mexicanas. Dos desmesuras al fin y al cabo, porque 1) los sufragios que se emiten como resultado del intercambio del voto por otra cosa, y los que se emiten como resultado de algún tipo de coacción, no definen quién gana y quién pierde. Esto es aritmética simple: no sólo

NOTAS

algunos sino *todos* los votos definen una elección; y porque 2) con la alternancia en 2000 no desaparece el fenómeno político de la compra y la coacción, con el que puede beneficiarse cualquier partido político en México. Aún quedan por explorar técnicas para combatir este fenómeno electoral que existirá siempre donde exista alta marginación social, pobreza extrema, y vida a la intemperie del mercado (medidas para evitar el escalonamiento de papeletas en las filas de electores, para impedir que un elector hostilizado pueda enseñar su boleta marcada y después depositarla en la urna, para difundir los resultados de las investigaciones del ministerio público sobre casos de compra y coacción, etc.).

De cualquier modo, 2000 marca el fin de la transición como lapso en el que se produce la mutación de un sistema político autoritario a otro democrático porque en elecciones legales, transparentes, razonablemente equitativas, el electorado define quién detenta el poder político y los actores en competencia aceptan el veredicto ciudadano.

Es claro, se insiste, que 2000 marca el fin de la transición mexicana a la democracia. Ya no se justificaría, en modo alguno, que el caso de México se excluyera de los estudios que comparan las democracias de América Latina o del mundo. Una democracia

en la que las elecciones, libres y efectivas, deciden quién gobierna. Es cierto, debo subrayarlo, que es la política nacional la que tomo en cuenta en la tarea clasificatoria, y no la política local, o si se quiere la sumatoria de las 32 políticas locales o de las más de 2 mil 430 políticas municipales. Hay diversos desfases que hacen que la institucionalización electoral de Chihuahua produzca mejores resultados que la de Tabasco, por poner dos ejemplos, y que por tanto sea posible decir que Chihuahua concluye su transición a la democracia antes que México en su conjunto, y que Tabasco lo hará después. Estas diferencias no son secundarias, en modo alguno. Lo que quiero por lo pronto subrayar es que sería un grave error conceptual y metodológico no incluir entre las democracias del mundo a México por los desfases en su política democrática a nivel subnacional. Volveré sobre este punto en la segunda parte de esta nota.

A mi juicio, la principal crítica a la idea de que la política mexicana de hoy puede razonablemente ser definida como democrática proviene de filósofos del derecho que piensan que ahí donde no hay estado de derecho, no puede haber cabalmente democracia; que ahí donde se cumple la formalidad electoral sin un verdadero estado de derecho, no hay verdadera democracia.

NOTAS

184

Como politólogo, y acostumbrado a pensar en procesos políticos históricos y concretos, pienso en primer lugar que estamos ante un problema de secuencia histórica: en diversos países europeos se accedió al orden jurídico-estatal (construcción estatal) y luego se accedió al orden democrático (construcción democrática); en México –y en América Latina– acudimos al orden democrático en el marco de un estado de débil, de un famélico orden jurídico, de un precario estado de derecho.² No tiene sentido lógico, ciertamente, votar en elecciones impecables para que después las leyes aprobadas por nuestros representantes electos sean ignoradas por todo el mundo. Eso se entiende. Ahí hay un problema, severo como el que más, que puede entenderse como de ‘calidad democrática’.

Pero en la realidad, donde no hay estado de derecho ni siquiera puede haber elecciones: no puede haber una sociedad con leyes electorales respetadas y elecciones impolutas,

² Por estado de derecho entiendo un orden jurídico que es eficaz en la aplicación coactiva de sanciones a conductas antijurídicas realizadas tanto por autoridades como por individuos, es decir, a violaciones a la órbita competencial de los primeros y al incumplimiento de una obligación jurídica para el caso de los segundos.

y después, fuera de ese marco, la selva, la ausencia total de estado de derecho. Bien visto, estamos ante una cuestión de grado: ¿qué tanto estado de derecho ha de haber para tener elecciones efectivas y qué tan precario ha de ser el estado de derecho para que una democracia sea juzgada clara e inequívocamente como incompleta, o meramente formal, o ‘no-consolidada’? A mi juicio, es tarea central de la democracia mexicana fortalecer el estado de derecho para que pueda hablarse de una democracia *consolidada*. Acordar con el neozapatismo o reformar el sistema fiscal no se compara con el reto, absolutamente prioritario para la democracia, de conducir a México hacia un país de leyes. En otras palabras, la transición democrática ha concluido y para ello fue suficiente la mínima dosis que hoy tenemos de estado de derecho, que, aún precario, pudo producir, precisamente, en su marco, el tránsito hacia elecciones razonablemente libres y equitativas, y hacia gobiernos con base popular con *legitimidad* democrática. Pero esa democracia que es formal no puede ser sustantiva sin un estado de derecho que si no puede ser pleno, habría de ser ampliado de modo sistemático y evidente para *todos*. El proceso de *consolidación* democrática requiere por lo tanto de: 1) rutinizar la transparencia, equidad y jurisdiccionalidad

de la competencia democrática, y 2) que los poderes constitucionales democráticamente impulsen, inevitablemente de modo gradual pero de manera eficaz, el estado de derecho.

Pero por otro lado no puede actuarse eficazmente en pos del fortalecimiento del estado de derecho si las instancias institucionales de representación no son percibidas como representativas y si la pluralidad de esas representaciones no genera gobernabilidad y eficacia conductora sino parálisis y desgobierno: impulsar cualquier política, pero en primer lugar aquella tendiente a fortalecer el estado de derecho, requiere de capacidad decisoria. Por eso creo que adicionalmente a las condiciones de consolidación democrática ya apuntadas, habría que agregar, 3) que los poderes constituidos democráticamente sean percibidos como representativos por la ciudadanía, y 4) que la pluralidad política de dichos órganos no obstaculice la gobernabilidad del sistema institucional y su capacidad decisoria. Y es que para que el pluralismo democrático gobierne realmente desde los órganos constitucionales de representación política, se necesita que la ley –su instrumento de gobierno– se acate. Pero, antes, el pluralismo democrático tiene que evitar la parálisis y arribar a decisiones. Concluida la transición a la democracia, estos son, a mi juicio, los

cuatro temas centrales de la consolidación de la democracia en México.

II. Consolidación

Una lectura general de la literatura sobre la consolidación democrática conduce de entrada a la conclusión de que no existe un consenso sobre el significado del concepto.³ Sin em-

³ Véase Scott Mainwaring, “Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues”, en Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues on Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, 1992, University of Notre Dame Press; John Higley y Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, 1992, Cambridge University Press, cap. 12; Juan J. Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, 1996, Baltimore, Johns Hopkins University Press, Parte I y caps. 9, 14 y 21; Mark J. Gasiorowski y Timothy J. Power, “The Structural Determinants of Democratic Consolidation. Evidence from the Third World”, en *Comparative Political Studies*, 1998, n° 6, vol. 31; Larry Diamond, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, 1999, Baltimore, Johns Hopkins University Press, cap. 3; Juan J. Linz, “Some Thoughts on the Victory and the

NOTAS

bargo, nadie como Andreas Schedler ha analizado los distintos significados que diversos autores han dado al concepto de ‘consolidación democrática’. Creo que su extraordinario ejercicio analítico puede ser especialmente útil para tratar de ubicar los retos de consolidación que enfrenta la democracia mexicana.

El cuadro 1 reproduce los cinco modos en que a juicio de Schedler el concepto de ‘consolidación democrática’ se ha utilizado. 1) Se consolida la democracia si se logra evitar la regresión autoritaria por la vía del colapso o la caída del régimen democrático; 2) o se consolida si se logra evitar la erosión de la democracia ‘liberal’, que se convierte en ‘electoral’; 3) o se consolida si se logran completar sus características más allá del marco electoral; 4) o se consolida si se ‘perfeccionan’ sus elementos característicos; 5) o se consolida si se ‘perfecciona’ su organización e institucionalidad.

Respecto del primero y segundo significados, Schedler detecta como elemento común un contenido ‘negativo’ en el concepto de consolidación democrática: ambos subrayan lo que a la democracia no le debe

pasar, lo que hay que evitar que le suceda; por el contrario, en el resto de los significados el autor detecta contenidos ‘positivos’, es decir, lo que debe pasar, lo que hay que promover que suceda con la democracia.

El primero es el significado ‘clásico’ o más generalizado de concepto. Este sesgo es a mi juicio histórico: muchas democracias de la ‘tercera ola’ provienen de regímenes autoritarios, apoyados o abanderados por las fuerzas armadas, de modo que la consolidación se entiende como un ‘no regreso’ al régimen anterior a través de un golpe de Estado. Si no hay golpe de Estado que interrumpa la vida democrática, entonces la democracia está ‘consolidada’. De modo un poco más general, se trata de evitar que cualquier actor político desleale al juego democrático (el ejército, una guerrilla, la población desencantada frente a la persistente desigualdad) sea exitoso en la búsqueda de construcción de alternativas no-democráticas para hacer valer sus intereses. La democracia mexicana, por el contrario, no proviene de un régimen autoritario, dictatorial, de corte militar, sino de un régimen autoritario, institucionalizado, civil, respetuoso de los calendarios electorales, pero incapaz de ofrecer certeza a ciudadanos y competidores de la democracia de la competencia por el poder. En el marco de esta conceptualiza-

186

Future of Democracy”, en Axel Hadenius (ed.), *Democracy’s Victory and Crisis*, 1997, Cambridge University Press; y Andreas Schedler, *op. cit.*

Cuadro 1. Conceptos de “consolidación democrática”

Fuente: Andreas Schedler, “What is democratic consolidation?”, en *Journal of Democracy*, vol. 9, n° 2, abril 1998, p. 94.

ción, es dable decir que se consolidará el ejercicio democrático en México si es posible evitar toda regresión al estado de incertidumbre electoral, y si se sostiene la transparencia y la equidad del proceso electoral del año 2000. En el año 2000 se instalaron 113 mil 423 casillas de las 113 mil 441 casillas que debieron instalarse. En el 99.79% de las casillas instala-

das, acudió a fungir como presidente de casilla el ciudadano sorteado y capacitado por el IFE para cumplir esa función; el 93.86% de las casillas estaban vigiladas por un representante de la coalición Alianza por el Cambio, en el 99.19% por un representante del PRI y 96.02% por un representante de la Alianza por México, y en menos del uno por ciento

NOTAS

de las casillas sólo había representante de *un* partido político; de un padrón de 59 millones 584 mil 542 ciudadanos, se entregó un listado nominal de ciudadanos con credencial para votar con fotografía con 58 millones 782 mil 737 ciudadanos, de los cuales fue a votar el 63.97% (fue el 57.69% en 1997, 76.13% en 1994 y 65.97% en 1991); el IFE dio a conocer encuestas de salida la noche de la elección, y la suma de casi la totalidad de votos estaba disponible en internet desde la madrugada del siguiente día.⁴ Estos son datos mínimos relacionados con la transparencia, respecto de la cual no debe haber regresiones.

En cuanto a la equidad, debe tomarse en cuenta que del multimillonario financiamiento público a los partidos en 2000 (300 millones de dólares en números redondos), el 30.33% lo concentró el PRI, el 30.17% recayó en los dos partidos que conformaron la Alianza por el Cambio, y el 34.14% fue para los cinco partidos que se sumaron en la Alianza por México. Por otra parte, el monitoreo de medios de comunicación realizado por el IFE, concluyó que el 39.85% del tiempo dedicado a las campañas en los noticiarios de radio y televisión se concentró en el PRI, el 27.43% en la Alianza por el Cambio

y el 28.18% en la Alianza por México; por otro lado, el 52% de todos los *spots* publicitarios en los medios televisivos nacionales fueron del PRI, el 26% de la Alianza por el Cambio, y el 19% de la Alianza por México. Los resultados mismos de la elección nos demuestran que si bien estos datos no hablan de igualdad en la competencia, sí lo hacen, por otro lado, de la equidad que privó en ella, suficiente para generar un grado mayúsculo de competitividad. Basten estos datos para ilustrar avances que posibilitó la reforma de 1996 y que no deben revertirse. Por supuesto que muchos aspectos de la competencia electoral han de perfeccionar la relojería del proceso: la relación (tantas veces perversa) entre el dinero y el poder, o si se quiere entre el dinero y la competencia por el poder y el poder mismo, es un tema que merece atención para que la fiscalización de las finanzas de los partidos (ingresos y egresos) pueda ser más profunda; el profesionalismo de las autoridades electorales federales y locales todavía ha de rutinizarse a través de un sólido servicio civil electoral. Son dos ejemplos de aspectos de la vida electoral que aún tienen que vigorizarse, pese a que su evolución en los últimos años ha ido en la dirección correcta. Con todo, las bases están dadas para que nuestra institucionalidad electoral, debida-

188

⁴ Instituto Federal Electoral.

NOTAS

mente cuidada, produzca elecciones limpias y confiables.

Igualmente, en esta categoría (la consolidación como ‘no regresión’) habría de incluirse, para el caso mexicano, y pensando tanto en procesos electorales federales como en locales, la importancia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para la consolidación democrática de México. Cualquier reforma que condujera a una dejuridificación de lo electoral por la vía de la reforma legal o por la vía de los hechos supondría, a mi juicio, el colapso de la democracia en México. La continuidad de la actual juridicidad (sea en el escenario en que conserve el TEPJF todas sus atribuciones, sea que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se convierta en última instancia en la resolución de los litigios) y el acatamiento de las sentencias de los órganos electorales jurisdiccionales, son condiciones *sine qua non* para la consolidación de la competencia democrática en todos sus niveles.

Por otro lado, el segundo significado ‘negativo’, el vinculado a evitar la ‘erosión’ de la democracia liberal, no tiene según Schedler contenidos claros y específicos. El autor retoma a O’Donnell para pensar que la democracia puede perecer por la vía de una ‘muerte rápida’ (golpes de Estado, por ejemplo), pero también por la vía de una ‘muerte lenta’, por-

que se vuelve ‘democradura’, represiva de las libertades políticas más básicas, democracia ‘de fachada’, porque ve cómo las fuerzas armadas reasumen control y supremacía, etc. No detecto en este concepto alguna utilidad específica para entender los retos de la consolidación de la democracia en México, básicamente porque no encuentro actores interesados en minar las libertades políticas fundamentales.

En tercer lugar, se encuentra la idea de ‘consolidación’ cercana a la idea de *completar* la democracia. Aquí Schedler enfatiza la necesidad de eliminar cláusulas no-democráticas de la constitución, de abolir ‘poderes tutelares’, o ‘dominios reservados’ a las fuerzas armadas (teniendo en cuenta el caso chileno). Pero quizá estas preocupaciones se relacionen más con ‘transiciones inconclusas a la democracia’ que con democracias ‘no consolidadas’ o ‘incompletas’. En todo caso, la idea más generalizada aquí, especialmente con relación a las democracias de América Latina, tiene que ver con la necesidad de un estado de derecho para completar la democracia y así ‘consolidarla’. Dice Schedler en su excelente y clarificador ensayo:

... Las democracias contemporáneas en América Latina no han seguido la secuencia histórica

NOTAS

del desarrollo político europeo: primero, construir el estado; luego, domesticar desde la ley al poder estatal; y finalmente, domesticar democráticamente al estado. Por el contrario, como en democracias de la ‘tercera ola’ en otras regiones, la secuencia ha sido la inversa. Han surgido democracias en el contexto de estados cuya presencia es parcial o precaria (tanto en términos territoriales como sociales), con sistemas judiciales que no hacen sino administrar el estado del no-derecho. Así, las dos claves para trascender la naturaleza ‘no liberal’ de la democracia en América Latina son ‘la reforma del estado’ y la ‘reforma judicial’...⁵

190

Aquí se encuentra un punto clave para México entre las nociones ‘positivas’ de la ‘consolidación democrática’. Pero, insisto, estamos ante una cuestión de grado (no hay ‘estado de derecho pleno’), e incremental (no lograremos fortalecer el estado de derecho en México de un día para otro). Pero, ¿cuánto debemos fortalecerlo para considerar que la democracia en México está ‘completa’ y por ello ‘consolidada’? No lo sé. Sin embargo, es razonable pensar que la continuidad de la precariedad de

nuestro estado de derecho puede producir una descomposición y minar muy pronto el apoyo ciudadano al régimen democrático-electoral, que puede expresarse pasivamente como abstención o activamente como apoyo a alternativas políticas portadoras de discursos contra la política y contra los políticos y las instituciones. Vuelvo a este punto al final del ensayo.

En cuarto lugar, la idea de ‘consolidación’ como *profundización* es, según Schedler, especialmente ambigua: aquí están mezclados criterios socio-económicos, criterios de cultura política, etc. A mi juicio, aquí se ubican los que confunden justicia social con democracia y los que piensan que la condición para una auténtica democracia es la construcción de una cultura política democrática generalizada entre la población. No niego que una persistente desigualdad social pueda dañar la legitimidad y el apoyo popular a un régimen democrático, ni que la promoción de una cultura política democrática pueda (y deba) contribuir a la consolidación democrática. Pero es un hecho que el desarrollo económico no depende solamente, ni de lejos, de la calidad de las instituciones democráticas, sino de diversos factores estructurales e internacionales; también es claro que la práctica misma de la democracia puede ir modificando pa-

⁵ *Op. cit.*, p. 99.

NOTAS

trones culturales de comportamiento político. Antes de colocarle a la democracia exigencias tan altas, quizá debiéramos pensar que los pobres son más vulnerables en el estado de naturaleza (jurídico) que a la intemperie del mercado (económico), y que una cultura política democrática no arraigará sino en el ejercicio continuo y persistente de la práctica democrática. Quizá ya debiéramos pensar en la democracia como modo, frágil si se quiere, de organizar la *política*, sin confundirla con la *justicia social*. Demasiados regímenes políticos autoritarios y totalitarios en el siglo XX se llamaron a sí mismos ‘democráticos’ porque se decían auténticos promotores de la justicia social. Pero las formalidades democráticas no aparecían por ningún lado.

Finalmente, en quinto lugar se encuentran los aspectos organizacionales-institucionales de la democracia liberal y que en el caso mexicano es preciso perfeccionar. Aquí Schedler se refiere en términos generales al sistema de partidos, a la operación cotidiana de los cuerpos legislativos, de las burocracias, del sistema de intermediación de intereses. Encuadrar en este punto, a mi juicio, las otras dos condiciones fundamentales para la ‘consolidación democrática’ en el caso mexicano. Por un lado, es un hecho que la pluralidad de fuerzas políticas que hoy están

representadas en los órganos del estado debe ser capaz de producir acuerdos y de generar condiciones de gobernabilidad. Una democracia incapaz de tomar decisiones e inmersa en la parálisis no puede consolidarse por inútil. La gobernabilidad, pues, es una condición para la consolidación de la democracia mexicana (lo es, ya discutíamos esto, desde 1997 a nivel nacional). Pero, por otro lado, creo que la democracia mexicana no se consolidará si sigue siendo tan grande la distancia entre los ciudadanos y los partidos políticos como agentes representativos, como intermediarios entre la sociedad y el estado. Creo que en nuestro proceso de consolidación han de estudiarse nuevos arreglos institucionales que premien el acuerdo entre los partidos y desincentiven el disenso (en este sentido la fragmentación del sistema de partidos podría tener efectos graves sobre la gobernabilidad institucional) al tiempo que promuevan la cercanía de los representantes y sus representados (en este sentido habrá que eliminar la anomalía mexicana que –junto con la costarricense– permite a los ciudadanos elegir a sus legisladores pero no evaluar su acción representativa y eventualmente premiarla a través de la reelección). Las encuestas nos dicen una y otra vez que los ciudadanos se sienten a distancia años-luz de los partidos.

NOTAS

192

Por ello piénsese que el escenario que más habría que temer para la democracia mexicana sería no la aparición de actitudes golpistas o de guerrillas capaces de eliminar la democracia del tablero político (dos escenarios que no veo en el horizonte), sino la descomposición política y el consecuente surgimiento de políticos dispuestos a sacar ventaja, en la institucionalidad formal-electoral, del desprestigio de las instituciones y de los partidos, con un discurso contra los políticos, contra la política, contra los partidos políticos, contra las instituciones representativas. La fragmentación del sistema de partidos, el surgimiento de candidatos inspirados en los ejemplos de Chávez en Venezuela o de Fujimori en el Perú, que no puedan salirse de la esfera universalmente legitimada de la democracia formal, pero sean capaces de lucrar –en un círculo vicioso infernal– con el desprestigio de las instituciones democráticas en el marco formal proveído por ellas mismas. Ése es el peor de los mundos al que podríamos arribar en México, y al cual hay que huirle como a la peste: que el desencanto –por la falta de representatividad de los partidos, porque la corrupción y el abuso lejos de contraerse se extienden– sea tan general, tan vasto, que los políticos ganadores del juego inevitable (nadie podrá jugar un juego que no sea

electoral) sean los que levanten más fuerte la voz, en la pulverización de opciones, con un discurso contra la política y los políticos, contra los partidos políticos y contra las instituciones políticas. Un sistema de partidos atomizado, una democracia paralizada, socialmente inútil, tonta. Otras democracias en América Latina se han acercado a ese extremo. Pero no es destino. La pregunta central es, entonces, si la democracia mexicana va a conducir al país, si habremos de encontrar una combinación virtuosa de arreglo institucional y artesanía política. No tardaremos mucho en tener una respuesta preliminar a esta pregunta.