

México

Más allá de las elecciones

Luis Salazar C.

Las elecciones presidenciales mexicanas de 2000 prometen ser un paso importante en el proceso de transición democrática iniciado hace más de una década. En el artículo se describe el sistema político vigente durante 70 años, cómo sus rasgos particulares le aseguraron tan larga vida, y de qué modo muchos de sus rasgos naturalizados, no solamente la hegemonía del partido dominante, atentan ahora contra una transición más consensuada y efectiva. El dilema más importante de la política mexicana es cómo diseñar pactos de transformación realmente democrática, cuyo proceso de cambios, debido a su compleja naturaleza, no coincide con la lógica electoral de la lucha interpartidista.

El 2 de julio de 2000 se celebran en México unas elecciones que, sin exageración, habrán de marcar un hito decisivo en la historia política del país. En efecto, estos comicios pueden verse, en primer lugar, como una competencia regulada por leyes e instituciones acordadas por todos los partidos, lo que supone que el gobierno actual ya no tendrá posibilidad de influir en su desarrollo ni en el cómputo de sus resultados. No menos importante es que, además, los principales partidos cuentan con recursos materiales más que suficientes, distribuidos con criterios equitativos, lo que pone fin a los privilegios ilegítimos que por décadas permitieron al PRI (Partido Revolucionario Institucional) tener prácticamente garantizado el triunfo antes de que se iniciara la contienda (independientemente de las manipulaciones o fraudes de las cifras electorales). Por último, aunque no al último, se enfrentan hoy tres partidos que a diferencia de lo que ocurría en el pasado, cuentan con arraigo e influencia en toda la nación, y gobiernan numerosos municipios, ciudades y estados: el PRI, el PAN (Partido de Acción Nacional) y el PRD (Partido de la Revolución Democrática). De modo que, después de un largo y accidentado proceso de reformas legales e institucionales, México al fin ha llegado a un sistema electoral y un sistema de partidos capaces de hacer

LUIS SALAZAR C.: profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa (UAM-I); coeditor de la revista *Nexos*; presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática-LETD, Ciudad de México.

Palabras clave: elecciones, sistema político, transición democrática, México.

vigente la posibilidad efectiva de la alternancia, esto es, uno de los rasgos constitutivos de la democracia representativa moderna.

En este contexto, la reñida competencia que todas las encuestas ponen de manifiesto entre el candidato del PRI, Francisco Labastida, y el candidato de la Alianza por el Cambio (esto es, del PAN aliado con el pequeño Partido Verde Mexicano), Vicente Fox, hace factible vislumbrar una posible derrota del partido oficialista tras 70 años de predominio ininterrumpido. Si ya las elecciones intermedias de 1997 tuvieron como resultado que el PRI perdiera la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, las elecciones presidenciales de 2000 plantean ahora la perspectiva inédita de que el partido que durante más tiempo ha conservado el poder en el siglo xx sea finalmente vencido y deba ceder el poder a un gobierno no priísta. Lo que en virtud de las características peculiares del sistema político mexicano implica algo mucho más importante y complicado que una mera alternancia normal dentro de una democracia normal.

El sistema político

Para entender este punto es necesario recordar algunos de los rasgos esenciales de lo que fue el sistema político mexicano, desde que en la década de los años 30 el entonces «jefe máximo de la Revolución», Plutarco Elías Calles, fundó el Partido Nacional Revolucionario (antecedente del PRI), para organizar y disciplinar a las fracciones políticas surgidas de ese gran movimiento social que fue la Revolución Mexicana de 1910-1917. Construida desde y para el poder concentrado del caudillo primero y del jefe del Ejecutivo después, esta inmensa maquinaria política pronto abarcó a la mayor parte de las fuerzas políticas activas, incorporando poco tiempo después a la mayoría de los dirigentes y operadores de las principales organizaciones campesinas y obreras del país. De esta manera, el Estado surgido de la Revolución pudo dotarse de un aparato para disciplinar y reconocer intereses de muy diversa índole en un sistema de tipo patrimonialista y clientelar, pero al mismo tiempo capaz de presentarse como instrumento electoral de los «gobiernos de la Revolución» y de avasallar por las buenas o por las malas a los débiles partidos independientes y opositores.

Se configuró así un sistema político que pudo combinar exitosamente las apariencias de una democracia pluralista (pues los comicios se realizaron desde entonces sistemáticamente en todos los niveles) con la realidad autoritaria de una concentración extraordinaria del poder en manos del titular del Poder Ejecutivo en turno, que en virtud de la maquinaria de un partido prácticamente único, fue capaz por décadas de controlar al Poder Legislativo, al Poder Judicial y a los poderes municipales y estatales. La gran eficacia y perdurabilidad de este sistema pueden explicarse entre otras cosas por su originalidad, es decir, precisamente por evitar los extremos de una dictadura unipersonal (al estilo de la de Franco), de una dictadura militar (como las que asolaron a tantos países latinoamericanos) o de un régimen totalitario

(como los que caracterizaron al llamado socialismo real). Al combinar las apariencias formales democráticas con una lógica autoritaria pero institucionalizada, el sistema mexicano pudo gozar por muchos años de un amplio consenso social heredado del reconocimiento de las demandas de las clases populares movilizadas en el proceso revolucionario, al tiempo que pudo asumir parcial y discrecionalmente las libertades civiles y políticas propias de la democracia moderna. En los comicios participaban fuerzas opositoras leales, que aunque no amenazaban la hegemonía priísta, al menos posibilitaban la expresión limitada de un pluralismo social creciente. Lo que explica la flexibilidad reformista que permitió al sistema renovarse gradualmente, atendiendo a los intereses y demandas de una sociedad cada vez más compleja y activa.

Fue esta flexibilidad la que hizo posible que, mientras otros regímenes autoritarios se desplomaban o eran barridos por las oleadas democratizadoras, en México se viviera un prolongado, lento y ambiguo proceso de cambios graduales, más o menos negociados, siempre insuficientes, que finalmente culminó en la formación del sistema de partidos y la creación de la institucionalidad electoral pluralista y competitiva que mencionábamos en un principio. A diferencia de los partidos de Estado de tipo soviético, el PRI ha sabido sobrevivir a estas reformas, pues pudo aprender, aunque no sin tropiezos y desgastes, a competir electoralmente. Al mismo tiempo las reformas generaron partidos opositores con creciente capacidad de disputar con eficacia el poder. No hubo pues derrumbe institucional, como tampoco retorno de los militares a sus cuarteles; no hubo muerte del dictador como tampoco hubo pacto constitutivo del nuevo régimen: hubo, en cambio, un desarrollo lento, muy pausado, de acumulación de modificaciones parciales, de avances liberalizadores, de conquistas legales.

Un proceso en parte impulsado por movilizaciones sociales democratizadoras, como la del movimiento estudiantil del 68. En parte promovido desde arriba, como la Reforma Política llevada a cabo por el régimen en los años 70. En parte generado por el malestar creciente de una población agobiada por las crisis desatadas por una economía sobreprotegida, primero, y por los intentos de aplicar políticas de corte neoliberal después. En parte negociado por gobiernos dispuestos a intercambiar libertades democráticas por deterioros sociales provocados por las políticas de ajuste.

De cualquier manera, existen hoy datos suficientes para justificar la afirmación de que en México ha quedado atrás el sistema de partido casi único que cancelaba la posibilidad efectiva de la alternancia y que reducía los comicios a un mero ritual formal sin carácter decisorio. En su lugar hoy existe un sistema competitivo de partidos así como leyes e instituciones que hacen posible la alternancia y sobre todo que los votos ciudadanos cuenten y se cuenten correctamente. En otras palabras, México ha logrado transitar desde un régimen autoritario *sui generis* hacia una democracia electoral que cumple los requisitos básicos de cualquier teoría de la democracia moderna.

Crisis y debilidad estatal

No obstante, las crisis que han azotado al país en las últimas décadas, lo mismo que las consecuencias sociales negativas que ha supuesto el nuevo modelo económico orientado a la exportación, han generado una situación polarizada política y socialmente, así como un franco debilitamiento de la capacidad de las instituciones estatales para afrontar los problemas emergentes. Al ser desmontadas tanto por razones económicas como políticas las bases del viejo Estado autoritario, corporativo y clientelar, el país se ha liberado sin duda de mecanismos que anulaban los derechos de su ciudadanía, pero la propia concentración de las fuerzas políticas en el tema puramente electoral impidió reconocer la necesidad de construir las nuevas instituciones, el nuevo Estado capaz de dar vida y proteger eficazmente esos derechos ciudadanos. Como lo muestran tantas experiencias recientes de transición a la democracia, para la vigencia de tales derechos no basta destruir los aparatos autoritarios, no basta derrotar a los poderes verticales enquistados en el Estado; es indispensable construir y fortalecer poderes públicos con capacidad legítima para establecer y hacer respetar el imperio de la ley.

Bajo los golpes combinados de las movilizaciones antiautoritarias y de las políticas neoliberales, el Estado mexicano, que siempre fue relativamente débil en términos institucionales (lo que explica el patrimonialismo y la corrupción que desde siempre lo caracterizaron), se ha debilitado aún más. Se ve amenazado así tanto por los poderes financieros y económicos transnacionalizados, como por los poderes religiosos e ideológicos que se aprovechan precisamente del desprestigio de las instituciones públicas. Y se ve desafiado igualmente por las demandas y movilizaciones de importantes sectores de la población que han visto excluidos sus intereses y sus aspiraciones. Si a ello añadimos los retos implicados por el crecimiento incontenible del crimen organizado en el ámbito internacional, será clara la necesidad urgente de renovar y fortalecer al Estado so pena de que el país se vea arrastrado a situaciones de ingobernabilidad y descomposición institucional y social.

Paradójicamente, los propios avances democratizadores y las propias conquistas de un pluralismo político competitivo hasta ahora se han convertido en un obstáculo para esta urgente reforma del Estado. El paso de un sistema en que las elecciones apenas cumplían una función puramente simbólica a otro en el que son decisivas para la formación de los gobiernos, ha conducido a una sobreelectoralización de todos los problemas y de todos los conflictos, a una polarización artificiosa que reduce y hasta cancela la posibilidad de los acuerdos y compromisos, e incluso a una especie de desprestigio de la política entendida como negociación y como pacto, en beneficio de la política asumida como enfrentamiento maniqueo entre fuerzas antagónicas. Este encono encuentra una de sus bases en la manera lenta y difícil en que los gobiernos priístas han asumido la competencia electoral equitativa. En lugar de iniciativas de amplio horizonte institucional, capaces de reconocer la necesidad de dejar atrás un pasado autoritario y de fundar un nuevo sistema propiamente democrático,

estos gobiernos han preferido negociaciones limitadas, parciales, insuficientes, en las que los avances democráticos son considerados más como meras concesiones a «la oposición», que como conquistas incluyentes de todas las fuerzas políticas. Correlativamente, los partidos emergentes han terminado por confundir sus triunfos con victorias «de la democracia» y sus derrotas con retrocesos autoritarios, lo que nuevamente hace aparecer a la democracia no como el espacio compartido por todas las fuerzas políticas, sino como la bandera exclusiva y excluyente de determinados partidos.

Por estas razones en la actual campaña electoral los abanderados del PAN y del PRD (Vicente Fox y Cuauhtémoc Cárdenas) han basado toda su estrategia en la idea de que cada uno de ellos representa la posibilidad exclusiva de «transitar a la democracia» (como si ese tránsito pudiera identificarse con el triunfo de un candidato y de un partido), presentando en cambio al PRI y a su candidato como enemigos y obstáculos de la democracia misma. A pesar de los esfuerzos realizados por el nuevo Partido Democracia Social por romper esta polarización, se ha impuesto así una lógica plebiscitaria en la que más que programas y ofertas partidistas lo que supuestamente estará en juego es la naturaleza democrática o autoritaria del régimen. Desgastado por diversas razones, Cárdenas se ha visto superado por Fox como candidato capaz de representar este opositorismo puro, esta pretendida pureza democrática con posibilidades de derrotar al oficialismo autoritario de corte priísta.

Elecciones y democracias

Ahora bien, hasta el momento es imposible hacer una previsión fundada de los resultados electorales en virtud de la cerrada competencia que existe entre los candidatos del PRI y de la Alianza por el Cambio. A juzgar por las encuestas, cualquiera de los dos puede levantarse con una victoria por porcentajes muy estrechos. Ello plantea dos tipos de problemas. Por un lado, en virtud de las tradiciones y de la cultura política de los actores involucrados, es altamente probable que los perdedores, sean éstos quienes fueren, intenten deslegitimar el cómputo electoral alegando fraudes improbables. A diferencia de lo ocurrido recientemente en Chile, donde a pesar de lo cerrado de las votaciones no hubo dificultad alguna en que el candidato perdedor reconociera su derrota, en México tanto Labastida como Fox se verían fuertemente presionados para desconocer los resultados oficiales si estos les fueran desfavorables por un margen muy reducido. Lo que significaría poner en riesgo el sistema electoral que tanto esfuerzo y dinero ha costado a todos los mexicanos.

Por otro lado, más allá de estas dificultades que tienen que ver con la falta de compromiso de los actores con las reglas pactadas por ellos mismos, el nuevo gobierno, sea priísta u opositor, seguramente no contará con una mayoría en el Congreso capaz de permitirle afrontar los difíciles problemas de la anteriormente mencionada reforma del Estado. Con la consecuencia de que es muy probable que el deterioro de las instituciones públicas continuará incrementándose y que la estrategia básica de los partidos seguirá siendo tratar de

aprovechar este deterioro para deslegitimar y debilitar al gobierno en turno. Como ya ha sucedido en la administración del presidente Ernesto Zedillo, el equilibrio electoral se traduciría en una política confrontacionista, en la que no habría casi ningún incentivo para cooperar y en cambio muchos motivos para profundizar el encono y la desconfianza tanto hacia y entre los partidos como hacia las instituciones estatales en general.

En este contexto es relevante reflexionar, más allá de las elecciones y sus resultados, sobre las vías y los métodos que le permitan a México consolidar su incipiente democracia electoral, evitándole caer en los extremos del caudillismo personalizado (al estilo de Alberto Fujimori en Perú o de Hugo Chávez en Venezuela) y de la ingobernabilidad y la descomposición institucional (que justamente crean la tentación de buscar caudillos salvadores). Parece claro que la principal carencia de la nueva democracia mexicana tiene que ver con la inexistencia de un verdadero Estado de derecho, a la vez eficiente y eficaz para imponer y hacer respetar el imperio de la legalidad. La gran paradoja de muchas transiciones recientes, incluida la mexicana, es que se ha querido implantar la democracia moderna, es decir, las reglas que hacen posible la soberanía del ciudadano, sin que existan en los hechos las instituciones capaces de crear y proteger de manera universalista y eficaz los derechos básicos sin los cuales ese ciudadano simplemente no puede ser soberano. El problema entonces ya no es si los votos cuentan y se cuentan, y si se respetan puntualmente los resultados electorales y si, incluso, hay alternancia. El problema es que aun si todo esto se cumple puntualmente, la ausencia de igualdad ante la ley y de seguridad jurídica, lo mismo que las extremas desigualdades socioeconómicas, generan situaciones que deforman profundamente los procesos electorales y dan lugar a privilegios y marginaciones que hacen perder todo sentido razonable a la idea de soberanía popular y a la idea de interés general.

Dicho de otra manera, en estas democracias incipientes, las reglas igualitarias del sufragio universal y de la participación ciudadana, conviven tensamente con instituciones estatales que más bien promueven privilegios, particularismos, controles clientelares y exclusiones flagrantes, esto es, desigualdades radicales que necesariamente pervierten el sentido y la función de los procesos electorales. Junto a los comicios y sus normas de competencia pluralista, libre y abierta, la población encuentra un Estado que sigue sujeto a lógicas patrimonialistas, verticales, oligárquicas, es decir, en suma, autoritarias. Un Estado que lejos de producir bienes públicos que equiparen a todos como ciudadanos, genera privilegios excluyentes: seguridad y justicia solo para los pudientes; servicios de educación y de salud de calidad ínfima para la mayoría; y altas dosis de discrecionalidad y corrupción orientadas por las influencias de los poderosos.

En esta perspectiva la cuestión nada tiene que ver con el tamaño del Estado (que tanto agobia a los dogmáticos neoliberales) sino con las lógicas institucionales que condicionan su funcionamiento efectivo. Cuando hablamos en-

tonces del Estado mexicano –y del Estado latinoamericano– no debiéramos olvidar que hablamos de «leviatanes» sumamente singulares, de sistemas institucionales debilitados por el particularismo de los intereses que los parasitan, y por la incompetencia de burocracias mal preparadas y mal pagadas. En este sentido la consolidación democrática pasa necesariamente, aunque pueda parecer paradójico, por la autonomización del Estado y de sus instituciones, en tanto que solo una determinada autonomía de los poderes públicos frente a los intereses particulares puede permitirles representar y afirmar intereses realmente generales de mediano y largo plazo.

Lo paradójico en apariencia es que la democracia implica precisamente que las instituciones estatales se abran a la influencia de los intereses y opiniones de la sociedad civil. Esta apertura es condición *sine qua non* de que tenga sentido la participación de los ciudadanos. Pero para que se puede hablar de ciudadanía el Estado ha de ser capaz de afirmar, al mismo tiempo, su autonomía como proveedor de bienes públicos universales, sin atender exclusivamente a, ni mucho menos volverse rehén de, intereses puramente particulares (ni siquiera de los de la facción gobernante). Solo esa autonomía le permite asumir problemas y conflictos difíciles, y tomar medidas más o menos impopulares pero necesarias a pesar de la oposición de sectores importantes de la sociedad. No debiera pues confundirse la prepotencia de los sistemas autoritarios, que en todo caso refleja casi siempre la instrumentalización de las instituciones estatales por intereses parciales privilegiados, con la autonomía y fortaleza efectiva de Estados capaces por ello mismo de hacer valer los derechos de los ciudadanos en tanto ciudadanos. En México, por volver a nuestro caso concreto, el viejo sistema autoritario que por tanto tiempo gobernó al Estado fue expresión de la debilidad de las instituciones públicas, al extremo de que fue siempre incapaz siquiera de crear una estructura fiscal mínimamente eficiente y eficaz.

Estado y política electoral

Ahora bien, este fortalecimiento (o esta autonomización) del Estado orientado a volverlo capaz de producir los bienes públicos indispensables para la existencia de una ciudadanía propiamente democrática, supone en México como en otros países del Tercer Mundo tomar medidas y aplicar políticas que difícilmente pueden legitimarse y apoyarse *solamente* en los resultados electorales. Como puede comprobarse fácilmente, la competencia por los votos más bien favorece en los partidos posturas cortoplacistas, populistas y poco sensibles a los intereses generales y de mediano y largo plazo. Los propios partidos se ven así colonizados fácilmente por los intereses inmediatos de sus miembros y de sectores con capacidad fáctica de promover privilegios que chocan de manera frontal contra la idea misma de fortalecer al Estado y sus instituciones. Así, cuestiones como la reforma fiscal necesaria para aumentar los recursos materiales del Estado, pese a ser reconocida como indispensable por todos, se convierte en una tarea de alto costo electoral, lo que redundará en su imposición permanente.

En el mismo sentido se ven obstaculizadas las políticas tendientes a mejorar y profesionalizar la administración pública, a renovar y dar calidad a la educación pública, a refundar y dar verdadera eficiencia a los cuerpos policíacos y a las instituciones encargadas de la procuración de justicia. Y lo mismo ocurre con las medidas que se requieren para incrementar y volver eficiente la capacidad reguladora y supervisora del Estado en el funcionamiento del sistema financiero, industrial, comercial, etc. En todos estos temas es más que improbable que el gobierno resultante de los comicios pueda asumir por sí solo las tareas necesarias, viéndose en cambio forzado a simplemente sobrellevar las dificultades mediante negociaciones casuísticas y opacas con intereses particulares, económicos, sociales o partidarios.

Parece claro por todo lo anterior que la consolidación democrática requiere en México, como en otras naciones, de acuerdos capaces de fortalecer y autonomizar al Estado y a sus instituciones, para convertirlo realmente en representante del interés general de la nación. Acuerdos entre los partidos políticos, que acoten y den sentido civilizado a la propia lucha electoral como competencia entre adversarios legítimos. Acuerdos que, con independencia de las diferencias ideológicas y programáticas, vinculen a todos los actores y los lleven a acatar cabalmente sus responsabilidades. Acuerdos que posibiliten que la indispensable incertidumbre democrática sobre los ganadores potenciales de los comicios no se convierta en posibilidades de rupturas institucionales y de crisis de gobernabilidad. La singularidad de la transición mexicana consiste en que, a diferencia de la española por ejemplo, no comenzó con un gran pacto entre los actores políticos relevantes, sino como resultado casi involuntario de reformas que convirtieron a las elecciones en un espacio cada vez más competido. Por eso se ha dicho que se ha tratado más de una transición *votada* que *pactada*. Por supuesto, junto a la intensidad creciente de los comicios ha habido negociaciones para mejorar el entramado institucional y legal que los regulan. Pero no ha habido, en cambio, el (o los) pacto(s) explícito(s) que ponga(n) fin al *ancien régime* y que permita(n) asumir las reglas del *nouveau régime* democrático. Como tampoco ha existido derrumbe institucional ni militares de regreso a sus cuarteles, muchos mexicanos siguen preguntándose cuándo empezó y si ha terminado la transición, mientras buena parte de la oposición partidaria sigue identificando su triunfo con el de la democracia. Toda esta confusión conduce a la infundada creencia de que la sola derrota del PRI llevará al país a una democracia sólida. Creencia que no solo puede provocar desencantos y desilusiones costosas, sino permitir que prosiga deteriorándose la capacidad del Estado para afrontar sus funciones esenciales. Habría que decir más bien que si, a diferencia de la transición española que empezó con un pacto y culminó con unas elecciones, la transición mexicana que comenzó con elecciones cada vez más competidas, solo podrá consolidarse institucionalmente a través de los pactos necesarios para que el Estado mexicano finalmente se convierta en un verdadero Estado social de derecho.