

PRÓLOGO

CÉSAR CANSINO[■]

Somos como marineros que deben reparar su nave en mar abierto, en plena tormenta, sin poder dismantelarla del todo para reconstruirla como debe ser.

Otto Neurath

El presente libro da cuenta de prácticamente todas las iniciativas que han presentado todos los grupos parlamentarios de la LVIII y la LIX Legislatura en las dos cámaras del Congreso de la Unión y de su estado procesal en materias relacionadas con la reforma del Estado, y pone énfasis en el conjunto de propuestas e iniciativas elaboradas por varios diputados y asesores del Grupo Parlamentario del PRD en la LVIII y, fundamentalmente, en la LIX legislaturas. Es decir, contiene todas las acciones legislativas emprendidas durante el sexenio del presidente Fox por el Congreso de la Unión en relación con una hipotética transformación del Estado mexicano. Estas propuestas en su momento pretendieron apuntalar la reforma del Estado, que como tal sigue constituyendo el gran reto de nuestro país en la perspectiva de actualizar en clave democrática nuestro actual entramado institucional y normativo. Por el número y cantidad de propuestas e iniciativas que

■ Catedrático-investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

aquí se recogen, me queda claro que el Partido de la Revolución Democrática fue de los más incisivos en la materia, en el seno de un Congreso francamente apático y que no supo estar a la altura del desafío que abrió para el país la alternancia política en el año 2000. Quizá por ello, con más realismo que optimismo, los propios participantes en este volumen reconocen que los resultados son magros y prefieren hablar de las reformas alcanzadas y las pendientes en “blanco y negro”, a manera de saldo, con sus claros y oscuros, y muchos grises y negros.

El volumen, sin embargo, es valioso, porque nos confirma que en materia de reforma del Estado, o sea de construcción de las nuevas reglas del juego normativas e institucionales que le den carne y horizonte a nuestra transición democrática, todo está aún por hacerse. Reconozco que esta afirmación puede sonar a primera vista un tanto chocante por exagerada. Por ello, dedicaré las siguientes notas a argumentarla, no sin antes agradecer a los organizadores de este proyecto colectivo y en particular a Ricardo Álvarez Arredondo su amabilidad por haber pensado en mi persona para prologarlo. Quiero destacar también el interesante desarrollo de muchos de los temas de la agenda para la reforma del Estado analizados en este libro desde una gran variedad de ángulos y de experiencias profesionales acumuladas y nutridas en el propio Congreso de la Unión. Este libro recoge un vasto análisis multidisciplinario del complejo tema de la reforma del Estado; los autores van dando cuenta de los avances, de los retrocesos y de los pendientes, pero sobre todo van bordando un boceto de diseño legal y constitucional de un Estado social y democrático de derecho al que aspiran desde la perspectiva de sus propias disciplinas. La asesoría del PRD en la Cámara de Diputados cuenta con más de treinta profesionales expertos en una gran variedad de temas, ahora con una importante experiencia legislativa y parlamentaria, seleccionados a partir de un concurso de oposición dictaminado por prestigiosas universidades mexicanas, en particular la Universidad Nacional Autónoma de México, que hacen de este espacio una experiencia inédita y muy encomiable. El texto que me honro en prologar es una muestra del alcance y de la profundidad del análisis interdisciplinario, como metodología esencial para abordar un tema de la envergadura del que nos ocupa.



En el año 2000 el régimen político mexicano dejó de ser un régimen autoritario en transición como el que padecemos durante décadas, una “dictadura perfecta”, según una conocida y muy afortunada definición, para convertirse finalmente en una democracia liberal, aunque incipiente. El punto de inflexión para que ello fuera posible lo constituyó la histórica alternancia alcanzada ese año, que terminó por derrumbar al vetusto régimen priista sin que mediara una revolución con una cuota inevitable de sangre y violencia.

Sin embargo, como he explicado en varias oportunidades,¹ la alternancia no fue acompañada de una necesaria reforma constitucional que actualizara en clave democrática todo el entramado normativo e institucional heredado del viejo régimen. En su lugar, los nuevos valores y prácticas democráticas surgidos con el entusiasmo de la transición han debido abrirse paso en el marco de una legalidad diseñada originalmente para fines autoritarios y que en lo general permanece intacta pese a la alternancia. He ahí la tragedia y el principal desafío de nuestro país en los años por venir si se aspira a consolidar la democracia: poner los cimientos de un auténtico Estado de derecho democrático.

Si el ingreso de México a la democracia en el año 2000 fue tardío y completamente inusual respecto de todas las transiciones de las que se tenga registro, más inusitado está resultando su instauración y establecimiento después de la alternancia. Los mexicanos nunca depositamos en la democracia, cuando apenas se asomaba, más de lo que ésta es y puede llegar a ser: una forma de gobierno basada en el respeto a los derechos políticos y civiles de todos, orientada a articular de manera pacífica y abierta una pluralidad de intereses mediante reglas claras e incluyentes, como la representación y el sufragio.

Asimismo, nunca pensamos que la democracia resolvería mágicamente nuestros muchos rezagos acumulados ni que neutralizaría de golpe los embates autoritarios o que santificaría a la clase

¹ Véase, por ejemplo, César Cansino, *El desafío democrático / La transformación del Estado en el México postautoritario*, México, Cepcom / Jus, 2004.

política para que actuara con honradez y rectitud. Sin embargo, sí creíamos que con el arribo de la democracia la política ganaría en civilidad, que los políticos tendrían menos incentivos para actuar impunemente, que habría más controles para frenar los abusos de autoridad y castigar a los que infringen la ley, que los ciudadanos seríamos más influyentes en el comportamiento de nuestros representantes, dado que podríamos castigarlos o premiarlos en las urnas.

Como quiera que sea, nuestra primera experiencia como nación con la democracia ha sido francamente desilusionante. En el México del cambio, como demuestran varias encuestas recientes de valores políticos,² no ha logrado afirmarse culturalmente ese conjunto mínimo de valores y contenidos que hacen que una forma política sea preferible a otras; no ha cuajado ese dispositivo simbólico que lleva a hacer tabla rasa de un pasado autoritario para abrazar con entusiasmo y convicción un futuro distinto, de plenas libertades y derechos. A ello ha coadyuvado una cadena de escándalos políticos de triste memoria, que ha exhibido a una clase política sin escrúpulos, donde reina la impunidad, la discrecionalidad y los abusos de autoridad. Los mexicanos todos hemos sido espectadores de un deterioro institucional y político que abona al desanimo y el malestar.

Pese a ello, los mexicanos nos alistamos una vez más a votar el 2 de julio para renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo. El inusual margen de votantes indecisos durante la campaña revela que a final de cuentas los ciudadanos nos tomamos muy en serio las elecciones y no queremos equivocarnos en el momento de elegir. Habrá que ver si los partidos y la clase política en general no terminan vulnerando nuevamente con sus prácticas e inconsistencias esta nueva convocatoria ciudadana.

Pero, gane quien gane, nuestra democracia necesita ser llenada con atributos totalmente distintos a los que existieron en la etapa autoritaria. Resulta fundamental refinar la discusión y sobre todo la perspectiva de país que se puede construir en el porvenir.

² VV.AA., *Demos ante el espejo: análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México*, México, UNAM / Secretaría de Gobernación, 2005.

Lamentablemente, en la medida que los ajustes y reformas normativas pendientes dependen de los mismos actores partidistas no se ve cómo podrían trascender el círculo de los perversos incentivos antidemocráticos. Por todo ello, en materia democrática, todo está por hacerse. Aspirar a una democracia de calidad pasa por la construcción de un auténtico Estado de derecho democrático. Pero, ¿cómo hemos llegado a esta difícil disyuntiva?, ¿por qué la alternancia no fue acompañada de las transformaciones normativas e institucionales mínimas que le habrían dado cuerpo y horizonte a la transición?

II

Hay una visión dominante de la transición mexicana, una visión mediática que ha terminado por imponerse como la más autorizada y convincente, aunque no le hace justicia a los hechos.³ Pero no es la única. Hay otras visiones, ciertamente marginales y largamente minimizadas, pero no por ello falsas. Si acaso, portadoras de su propia verdad. En lo personal, prefiero hacer un corte definitivo entre el viejo régimen, el régimen autoritario, y el nuevo régimen, el régimen democrático, a partir de las elecciones de la alternancia en 2000. No porque el nuevo régimen se haya desembarazado del todo de las herencias autoritarias del pasado o ya hayan cuajado por completo todos los rasgos democráticos del nuevo régimen (tampoco se trata de escatimar que en la última fase del viejo régimen, antes de la alternancia, ya se habían dado varios progresos democráticos), sino simplemente porque el parteaguas histórico es útil para reconocer mejor las tareas que una nueva democracia debe enfrentar si es que aspira a consolidarse. Las tareas ahora no son las de la “transición”, pues ésta terminó por la vía de la alternancia en el momento que se derrumbaron los dos pilares del viejo régimen: el presidencialismo y el partido hegemónico, sino

³ Una descripción y crítica pormenorizada a esta visión dominante de la transición, puede encontrarse en: César Cansino, “El evangelio de la transición”, *Metapolítica*, vol. 9., marzo-abril de 2005, pp. 97-110.

las de la “instauración democrática”, es decir, la destitución de los rasgos autoritarios del viejo régimen y el rediseño institucional y normativo del nuevo para adecuarlo a las necesidades de una verdadera democracia.

Con este propósito, no nos sirve de nada sostener que el régimen ya es democrático o ya lo era mucho antes de la alternancia, o que las elecciones, en tanto motor de la transición, terminaron por democratizar al régimen en su conjunto. Lo que hace falta, por el contrario, es insistir en la necesidad de alcanzar sin dilación un nuevo pacto entre todos los actores políticos que ponga los cimientos del nuevo régimen democrático.

De igual manera, con este propósito, no tiene caso entrar en detalles sobre cómo entender mejor a la democracia, aunque aquí también hay una disputa teórica e ideológica que habrá que ventilar en algún momento. Para la visión dominante, la democracia se circunscribe exclusivamente a la cuestión electoral y al sistema de partidos, y se nutre de un profundo desprecio por lo social. Su supuesto realismo político sólo le permite concebir instituciones, reglas, procedimientos, partidos, autoridades y cálculos políticos.⁴ En mi opinión, por el contrario, la democracia es mucho más que una forma de gobierno, es una forma de vida, por lo que ésta debe asegurar y preservar las mejores condiciones de igualdad y libertad de los ciudadanos, es decir, de un Estado de derecho. Asumo también que la democracia, como forma de vida, tiene una dimensión simbólica que se construye permanentemente en los espacios públicos y que orienta a las propias instituciones y autoridades, debido a la capacidad instituyente de la sociedad.⁵

⁴ “La democracia es una forma de gobierno y no una forma de vida o un camino para realizarnos como personas... es, simplemente, un conjunto de reglas de procedimientos para la formación de decisiones colectivas.” Pedro Salazar, “Democracia: la transición incomprendida”, *Nexos*, núm. 320, agosto de 2004, pp. 31-39.

⁵ En varias partes he desarrollado esta noción de democracia. Véase, por ejemplo, César Cansino, “La crisis de la democracia representativa y la moderna cuestión social”, en Aline Hémond y David Recondo (coords.), *Dilemas de la democracia en México / Los actores sociales ante la representación política*, México, IFE, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 2002, pp. 17-27; y César Cansino y Ángel Sermeño, “América Latina: una democracia toda por hacerse”, *Metapolítica*, México, vol. 1, núm. 4, octubre-diciembre de 1997, pp. 557-571.

Pero aún quedándonos exclusivamente con la visión institucional de la democracia, la que pregonan los profetas de la transición, vemos que incluso ésta, con más “realismo” que optimismo, no se ha completado todavía en México de manera segura y confiable ni en lo electoral, ni en lo partidista, ni en nada, por más que los evangelios de la transición postulen lo contrario.

Al respecto, el antropólogo Roger Bartra escribió con gran agudeza y visión a principios de 2002 lo siguiente:

Como no soy tan optimista para creer que el nuevo gobierno impulsará decididamente un amplio proceso de reformas, ni para pensar que en la sociedad mexicana no hay fuerzas poderosas que intentarán obstaculizar los cambios aun antes de que puedan siquiera proponerse formalmente, no puedo sino suponer que nos enfrentaremos a un periodo de turbulencia política. Si bien pueden presentarse sorpresas, hay indicios de que la turbulencia misma producirá elementos estabilizadores que podrían fortalecer la cohesión de las fuerzas democráticas e incrementar la eficiencia del sistema democrático.⁶

He querido citar este pasaje porque encuentro en él la mejor explicación de lo que estamos viviendo en México en la actualidad. Ni duda cabe que la turbulencia anticipada por Bartra es precisamente la que hemos venido padeciendo recientemente, a raíz de los escándalos de corrupción que han conmocionado a la opinión pública. Faltaría ver si de esta turbulencia puede emerger un derrotero distinto, un horizonte de mayor civilidad e institucionalidad, que impida que nuestra joven democracia –con una clase política totalmente desacreditada, con instituciones y leyes obsoletas y permisivas, con partidos descompuestos– avance irremisiblemente al despeñadero.

El cisma político que hemos presenciado cotidianamente era inevitable. Es consecuencia de no haberse puesto al día nuestro entramado institucional y normativo para adecuarlo a las exigencias y las necesidades de una nueva realidad democrática en el país.

⁶ Roger Bartra, “Prólogo”, en Roger Bartra (comp.), *Anatomía del mexicano*, México, Plaza y Janés, 2002, p. 15.

La alternancia política se quedó coja en ausencia de una reforma integral y profunda del Estado. De ahí que la incompatibilidad entre, por una parte, la pervivencia de un arreglo normativo y legal, aquél edificado largamente por el régimen priista, diseñado deliberadamente para la impunidad, la discrecionalidad en las decisiones, la permisividad de la clase política, los abusos de autoridad, el no rendimiento de cuentas, y, por otra parte, las exigencias y las necesidades de una democracia emergente, terminó haciendo agua por doquier.

¿Cómo albergar entonces de manera virtuosa las nuevas conductas y los nuevos valores abiertos con la transición democrática en el marco de instituciones y leyes heredadas del pasado autoritario, creadas para fines no democráticos? En efecto, si algo sugiere de manera dramática la turbulencia política de los últimos años es la imperiosa necesidad de actualizar de una vez por todas nuestras normas e instituciones, pues las vigentes no responden a los imperativos de una democracia. En su marco sigue siendo factible la corrupción y la impunidad en todos los niveles de la administración pública, la procuración de justicia sigue siendo abiertamente permisiva y discrecional, en una palabra, el Estado de derecho sigue siendo una quimera.

Es momento de pensar a futuro, de ponderar los riesgos que supone para nuestra incipiente democracia no enfrentar con decisión y energía la turbulencia que hoy la envuelve. Y en este punto sólo queda ser enfáticos con la idea de retomar sin dilación el camino de la reforma del Estado. Si en la actual turbulencia política no somos capaces como nación de avanzar hacia una mayor civilidad por la vía de modificaciones profundas a nuestras leyes e instituciones, muy a pesar de aquellas voces dentro de la propia clase política e intelectual, que con una ceguera congénita siguen sosteniendo que la reforma del Estado es una idea romántica e inverosímil, nuestra democracia seguirá instalada en la ambigüedad y la confusión que hoy la agobia. El costo de mantener una democracia “insustentable”, es decir, una democracia desapegada de los ciudadanos, sin credibilidad ni soporte social, no sólo es el abstencionismo sino sobre todo la ingobernabilidad y la inestabilidad crecientes.

Por eso hay que insistir en que la democracia electoral no es la única fuente de legitimidad del Estado, sino solamente el principio

de la validación de su estructura como representativa de la voluntad popular; que no basta contar con instituciones electorales para garantizar la democracia, sino que se requiere redefinir al régimen en su conjunto para que responda con eficacia a los requerimientos de la sociedad, en materia de derechos humanos, equilibrios de poderes, rendición de cuentas de sus representantes, las obligaciones económicas y sociales del Estado, entre muchos otros temas ineludibles para avanzar hacia una democracia con aspiraciones mínimas de calidad.



El tema de la calidad democrática es nuevo para México por una simple razón: su reciente experiencia con la democracia. Si el modo más factible para registrar, debatir y analizar la afirmación de la democracia en cualquier país es *midiéndola* en el tiempo (no en el inmediato sino en el mediano), la novedad que el tema expresa para México, tanto en términos estrictamente conceptuales como en el terreno de la investigación empírica orientada a identificar los problemas y llegar, incluso, a proponer distintas estrategias de mejoramiento, debe comprenderse como la culminación sintética y caracterizante de dos procesos políticos que han tenido lugar precisamente en el país en los dos últimos decenios: el proceso de democratización (o bien, el paso de un régimen autoritario hacia formas abiertamente democráticas) y el actual proceso de consolidación democrática. Con relación al primero, se puede decir que si bien la calidad democrática estaba presente en la reflexión e investigación del atípico fenómeno de la transición a la democracia que presentaba México, sobre todo en cuanto a sus dimensiones procedimentales (elecciones y partidos políticos), no será sino hasta que la transición finaliza con la histórica alternancia de 2000, cuando el problema de la calidad democrática se abría paso y coincidía necesariamente con el segundo proceso (consolidación democrática). En medio de este último proceso es donde el debate sobre qué tan buena o mala es una democracia se instalaba en modo sugerente y prometedor en un país que como el nuestro bien podríamos ubicar en un punto intermedio entre la consolidación

democrática y la regresión autoritaria por ausencia de una reforma normativa e institucional integral que dé rumbo y certidumbre a la transición.

Por su parte, la calidad democrática significa también la posibilidad de saber en qué punto nos encontramos del desarrollo institucional y societal de la vida democrática en el nivel estatal, país por país, región por región. Es decir, la calidad de la democracia nos permite observar, identificar y proponer el mejoramiento integral de los regímenes políticos existentes en la actual reorganización de la moderna democracia representativa, en particular, en la imperiosa obligación de saber cómo dotarla de nuevos atributos y derechos. Incluso, se puede decir que la noción de mejoramiento de la democracia es deudora de la concepción sociológica sobre el Estado y la política, desde el momento en que su preocupación central es preguntarse sobre las condiciones necesarias (sociales, económicas y propiamente políticas) que permiten, en primer lugar, el *nacimiento o recuperación* de una democracia posteriores a una experiencia antidemocrática, para abordar posteriormente el problema de sus distintos desarrollos y, por último, su perdurabilidad en el tiempo y/o regreso a una forma autoritaria o de otro tipo antidemocrático.⁷

Ahora bien, se puede pensar que las preocupaciones y propuestas teórico-metodológicas acerca de la calidad democrática tienen en los fenómenos (y teorías por supuesto) de las transiciones su sostén inigualable. Sin embargo, si aguzamos la mirada, no es así; o por lo menos no del todo, ya que el debate de la calidad democrática es quizá la culminación de un largo y pausado desarrollo político

⁷ Al respecto, hay una nota interesante que vale la pena recuperar para el lector. Ya Bobbio (1955) advertía la necesidad de profundizar en el conocimiento *real* de los regímenes políticos y particularmente de la democracia, dado que, insistía, sólo a partir del conocimiento y de la información recabada por medio de distintas técnicas que en ese entonces estaban surgiendo (*in primis*, la estadística y los estudios de opinión y encuestas) es posible saber: *a*) la perdurabilidad o no perdurabilidad de un régimen político en el horizonte temporal; *b*) la posibilidad de orientar o no distintas propuestas que los propios estudiosos pudieran tener para la solución adecuada de los problemas institucionales y de “arraigo” social frente al régimen democrático; *c*) el compromiso cívico necesario –aunque el propio Bobbio era escéptico en este punto– para resguardar institucional y socialmente al régimen democrático.

de los regímenes contemporáneos. Esto es, su origen intelectual y metodológico se encuentra en la mañana siguiente a la Segunda Guerra Mundial y no necesariamente en la llamada tercera ola de las democratizaciones. Por ello, es necesario diferenciar dos núcleos constitutivos, o bien dos ámbitos de inteligibilidad que la calidad democrática tiene desde su inicio. El primero está compuesto por lo que tentativamente llamaremos las transformaciones *contemporáneas de la democracia* (génesis larga); el segundo, por aquello que, de igual modo, se podría llamar las transformaciones *recientes en la democracia* (génesis breve). Lejos de ser una distinción obvia, los cambios *de la* democracia y los cambios *en la* democracia –que coinciden con los dos núcleos genéticos de la calidad democrática– son importantes porque existe una diferencia de fondo entre ambos. Es decir, una transformación profunda de un régimen político supone hablar del paso completo de un régimen a otro, ya que involucra a todas y cada una de las partes constitutivas de la comunidad política en cuestión (valores, creencias, ideología, constitución), y quizá en lugar de régimen político se debe hablar de *sistema político*. Al contrario, un cambio en el interior del régimen político que modifica algunas de sus partes constitutivas, precedido por distintos procesos de crisis, supone un tránsito de un régimen político que será sólo *gradualmente* sustituido por otro. Es decir, las diferencias prevalecientes entre cambio del régimen *tout court* y cambio en el régimen no son únicamente de grado, son temporales (cuándo, cómo, por qué, quién), pero también de jerarquía: ¿frente a qué tipo de cambio político nos encontramos?, ¿es un cambio estrictamente hablando de régimen?, ¿o es su adaptación a las formas emergentes que las instituciones, actores y sociedad civil están manifestando en una determinada coyuntura crítica?, ¿es un cambio parcial que sólo permitirá la consolidación democrática o es un cambio sustancial que permitirá el nacimiento de un régimen democrático distinto o de una experiencia antidemocrática? Es decir, ¿es un cambio inmediato (*breve*) o un cambio mediato (*largo*) que afectará la propia organización del poder político, su distribución y dispersión, así como la influencia de los actores políticos y sociales en la tutela del mismo?

Frente a estas preguntas y por lo expuesto al principio, habría que concluir, de nuevo, que la democracia en México está toda por

hacerse. Construirla requiere grandes cambios de largo y corto plazos, cambios *de y en* el ordenamiento político, transformaciones estructurales y coyunturales. Nuestra transición *sui generis*, lenta, larga, zigzagueante y sin pactos orientadores y comprometedores de largo plazo nos ha colocado en la disyuntiva neurathiana de reconstruir nuestra nave –nuestro entramado institucional y normativo– en alta mar, en plena tormenta, en condiciones poco o nada estimulantes, o de ver morir nuestra joven democracia sin siquiera haber intentado rescatarla. Quizá no es ésta la mejor manera de construir la democracia, pero así se han dado las cosas. La tarea en todo caso exige el concurso responsable y decidido de todos, partidos y sociedad, representantes y ciudadanos.