

DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN EN MÉXICO: ALGUNAS CUESTIONES PENDIENTES

Miguel CARBONELI.*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las disfunciones de la representación*. III. *La larga búsqueda de la democracia. Tres asignaturas pendientes*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objetivo recordar algunos de los problemas y de las tareas que en México siguen pendientes en materia de democracia y de representación políticas. Se parte de la premisa de que en México la democracia todavía no se ha consolidado y de que, quizá, ni siquiera estemos cerca de habernos planteado, con seriedad,¹ un concepto de democracia que de verdad sirva para “el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, para recordar las lúcidas palabras de Jaime Torres Bodet plasmadas en el artículo tercero constitucional.

Una segunda premisa de este trabajo es que, aunque no se ha llegado a una democracia “tomada en serio”, en los últimos años se ha avanzado de forma importante hacia ese ideal en México. Si comparamos el análisis que en 1965 publicó Pablo González Casanova,² con lo que hoy tenemos podemos llegar fácilmente a la conclusión de que los avances —sobre todo en el terreno institucional— han sido muchos y muy importantes. Sin embargo, todavía no se ha logrado traducir esos avances en un mayor bienestar de la sociedad. La pobreza se ha extendido sin freno en los últimos años y a ello se ha sumado, recientemente, la explosión de criminalidad y violencia que se vive en muchas de las ciudades de la república. En la medida en que la democracia mexicana no sirva

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Flores D'Arcais, Paolo, “La democracia tomada en serio”, *Claves de razón práctica*, Madrid, núm. 2, mayo de 1990.

² González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, 1965.

para combatir a la pobreza (o por lo menos posibilite en términos reales las políticas públicas que la combatan de forma eficaz) y para garantizar un mínimo de seguridad para los habitantes, es poco probable que pueda arraigar en el ideario colectivo de la nación.

Por otro lado, aunque en evidente conexión con lo anterior, debemos preocuparnos —aunque constituya un objetivo a mediano plazo— por hacer de nuestra incipiente democracia una “democracia sustancial”, una democracia que alcance a los grupos marginales de la sociedad (desde minorías indígenas hasta discapacitados o ancianos), que penetre las estructuras sociales y, entonces sí, sirva para mejorar la convivencia cívica y el nivel de vida de todos. La democracia tiene que ver con las autoridades y con el diseño institucional del Estado, pero no se agota ahí; por el contrario, una democracia *sustancial* aspira a hacer de los postulados democráticos una realidad en la totalidad de las relaciones sociales: en aquellas que se producen entre ciudadanos y autoridades, pero también en las que tienen que ver solamente particulares.

En suma, todo lo anterior creo que tiene que ver con la “capacidad prestacional” de la democracia. El gobierno democrático tiene una justificación teórica que parece inapelable: el mejor gobierno es aquel en el que interviene —de forma más o menos directa— el pueblo. Pero debe justificarse también en los hechos: un gobierno democrático se justifica en los hechos si y solo si es capaz de proporcionar un nivel mínimo de bienestar y seguridad a los habitantes de un Estado. De lo que se trataría entonces es de lograr una democracia con una gran “capacidad prestacional”. Con ello se alejarían todos los fantasmas de un regreso autoritario.

Para el mejor desarrollo de este trabajo se empieza con el tema de la representación y de sus disfunciones para seguir con los tres problemas más importantes que, a mi modo de ver, tiene pendientes la democracia mexicana.

II. LAS DISFUNCIONES DE LA REPRESENTACIÓN

En primer lugar hay que señalar que para que funcione un sistema representativo se requiere que la sociedad tenga un mínimo de condiciones objetivas que hagan que todos los ciudadanos se encuentren en posibilidades reales: *a*) de ser representantes de sus conciudadanos, *b*) de escoger con conocimiento de causa (es decir, de una forma racional) a sus representantes. En cualquier caso, es necesario que si la sociedad no

tiene un mínimo de homogeneidad (como sucede, por ejemplo, en los Estados multiculturales), todos los sectores del complejo social se encuentren representados, por lo menos en alguna proporción.

En México la sociedad está compuesta por grupos altamente heterogéneos,³ muchos de los cuales no tienen representación política alguna. De hecho, ni siquiera se aplica correctamente el principio de la mayoría (esencial en democracia), pues no es una mayoría la que manda, sino una pequeña parte de la población que, bajo un manto representativo, gobierna y conduce al país de acuerdo con intereses muy concretos.⁴ Por ello se ha dicho, en una frase que mantuvo su vigencia hasta hace pocos años, que “la verdadera elección no la realiza el electorado, sino que, por el contrario, al margen de su decisión —mera ratificación— lo que importa es la determinación del candidato o del presidente de la República... el pueblo vota pero no elige”.⁵

La tendencia a que sea siempre una minoría la que decida los destinos de México tiene profundas raíces históricas que tienen que ver con la formulación de proyectos nacionales excluyentes en vez de inclusivos y que han llevado al régimen a cooptar o incluso a reprimir a aquellos que han pretendido formular un proyecto alternativo.⁶

La desigualdad y la marginación son tan profundas que tampoco se da de forma plena otra de las condiciones para el funcionamiento democrático como es la posibilidad de alternancia entre los diversos grupos que compiten por el poder, según se señala líneas adelante.

3 No solamente México, sino gran parte de los países de América Latina “presentan grandes asincronías en su progreso social, con una muy acusada diferencia cultural, racial y económica entre sus habitantes”; Garzón Valdés, Ernesto, “Las funciones del derecho en América Latina”, *Derecho, ética y política*, Madrid, 1992, p. 204.

4 Como señala, más en general, “La dinámica política, la institucionalización del cambio, los equilibrios y controles, la concentración de poder, hacen de los modelos clásicos elementos simbólicos que recubren y sancionan una realidad distinta”; González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, 1965, p. 23. Pablo Lucas Verdú ha resaltado la notable ambivalencia de las constituciones de América Latina, en las que se observan “formas democráticas superpuestas a estructuras sociales no democráticas”, Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político*, Madrid, 1986, vol. II, p. 327. Por eso Jorge Carpizo habla, con razón, de un doble discurso: “Por una parte, el código y el discurso de normas morales y jurídicas del sistema democrático, formalmente aceptado. Por la otra, la práctica y el discurso del desconocimiento generalizado de los valores y normas incorporados en el primer código, generalmente percibido como inválido e ineficaz”; Carpizo, Jorge, “Discurso pronunciado al recibir el doctorado *honoris causa* por la Universidad Complutense de Madrid”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 78, septiembre-diciembre de 1993, pp. 1223-1238 (la cita en p. 1231).

5 Valadés, Diego, “El poder legislativo mexicano”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 4, julio-agosto de 1978, p. 40.

6 La explicación de la “tendencia a la minoría” puede verse en Merino Huerta, *La democracia pendiente*, México, 1993, pp. 46-52.

El levantamiento armado en el estado de Chiapas a principios de 1994 y en otros estados desde el año siguiente es una prueba indubitable de algo que ya se sabía pero que no se mencionaba públicamente: el terrible abandono y la miseria que sufre la población indígena, por no mencionar la grave incertidumbre jurídica en la que se vive.⁷ Aunque son unas realidades que, de hecho, no parecen ser privativas de esos grupos, pues, por ejemplo, la pobreza alcanza a más de la mitad de la población según datos que el propio gobierno proporcionó en 1990, a través del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social: de los 81.7 millones de habitantes, 17.3 millones se encontraban en situación de extrema pobreza y 24 millones vivían en condiciones de pobreza; juntos suman 41.3 millones de personas viviendo “al margen de los procesos de desarrollo”.⁸ De entonces para acá la pobreza, lejos de disminuir, se ha extendido.⁹ En este contexto cabe recordar que, como dice Norberto Bobbio, cuanto mayor es la desigualdad económica, más se tiende a la marginación política, “y a la no correspondencia entre los derechos formalmente reconocidos y los que realmente se ejercen.”¹⁰

La representación política presenta en la actualidad problemas graves, no sólo en México, sino en muchos otros países y parece ser una cuestión no resuelta incluso en las democracias más consolidadas.¹¹

7 En concreto sobre el estado de Chiapas, escribe Pablo González Casanova que “sin arriesgarse a ningún tipo de castigo, en la tierra, el trabajo y la política, quienes detentan el poder tienen la posibilidad de violar la ley, sea ésta agraria, laboral o electoral. Lo contrario ocurre con quienes son indígenas o mestizos pobres, campesinos, trabajadores y hasta empleados: en cualquier momento se les pueden lanzar falsas acusaciones y aplicarles todo tipo de castigos por delitos imaginarios”, González Casanova, Pablo. “Causas de la rebelión en Chiapas”, *Política y sociedad*. Madrid, núm. 17 (monográfico sobre gobernabilidad y democracia en América Latina), septiembre-diciembre de 1994, p. 89.

8 Martínez Rodríguez, Antonia y Merino Huerta, Mauricio, “México. En busca de la democracia”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 74, octubre-diciembre de 1991, p. 419. El 98% de la población indígena padece pobreza extrema según cifras de Warman, Arturo, *Unomasuno*, 21 de febrero de 1990, cit. en Madrazo, Jorge, “Hacia un encuadramiento constitucional de la problemática indígena en México”, *Reflexiones constitucionales*, México, 1994, p. 338. Más datos sobre la pobreza y la marginación en México en Castañeda, Jorge G., “Mexico’s Circle of Misery”, *Foreign Affairs*, Nueva York, julio-agosto de 1996, pp. 92-105, entre otros.

9 Según el Informe de 1997 del Banco Interamericano de Desarrollo, México es uno de los tres países de la región —junto con Bahamas y Honduras— donde la pobreza siguió avanzando en la primera década de los noventa.

10 “Democracia” en *Norberto Bobbio: el filósofo y la política (antología)*, México, 1996, p. 237.

11 Cfr. por ejemplo, y en torno al binomio representación-partidos, Nocilla, Damiano, “Crisi della rappresentanza e partiti politici”, *Giurisprudenza costituzionale*, Milán, 1989, pp. 527-564 y bibliografía citada, así como Porras Nadeles, A. J., *Representación y democracia avanzada*. Madrid, 1994 (sobre todo capítulos IV y V)

III. LA LARGA BÚSQUEDA DE LA DEMOCRACIA. TRES ASIGNATURAS PENDIENTES

En lo que respecta a la democracia, aparte de lo ya señalado por lo que hace al problema de la representatividad, sigue siendo prenda de uso corriente en discursos y campañas políticas,¹² pero de difícil consecución práctica en un país con un incipiente sistema de partidos políticos y con una serie de grupos de interés que llevan más de sesenta años ininterrumpidos en el poder, apoyados por la integración y control de líderes que dirigen una gran base social de obreros y campesinos.¹³ Felipe Tena Ramírez lo ha señalado con rotundidad: “En México el problema de la democracia entraña deficiencias tan radicales, que en verdad el sistema (democrático) no existe”.¹⁴ Emilio Rabasa, en un párrafo magistral, planteaba a principios de siglo los dilemas irresolubles de la entonces probable futura democracia mexicana:

La ley no tiene el poder de hacer la democracia; pero lo tiene absoluto para impedirla. La Constitución, depurada de sus errores, hará posible la intervención popular en el régimen de la nación; tal como está, hace imposible la estabilidad de un gobierno legal. La situación de la República queda en tal caso peor que nunca: la dictadura, necesaria para no llegar a la desorganización de todos los elementos de gobierno, pero inútil ya para el bien, sin apoyo en las fuerzas sociales y repugnada por la opinión pública; la democracia, indispensable, urgente como régimen único que la nación puede aceptar; pero incapaz por su organización constitucional de sostener el gobierno que ella misma destruye. Imposible la dictadura, imposible la democracia; el gobierno que se establezca, apelando por necesidad a la una; el pueblo, reclamando por necesidad la otra; el antagonismo permanente como situación inevitable entre

12 Como ha dicho Pedro de Vega, “la palabra democracia se ha convertido en un término de doble uso, que al igual que puede servir para designar a regímenes políticos donde las libertades de los ciudadanos son respetadas, puede utilizarse también como fórmula de ocultamiento de las más crueles tiranías”, “Constitución y democracia”, *La Constitución de la monarquía parlamentaria*, México, 1983, p. 43.

13 Sobre la incorporación de los grupos de obreros y empresarios en la órbita del PRI, Morris, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, 1992, p. 45.

14 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 24a. ed., México, 1994, p. 100; véase Valadés, “El Poder Legislativo mexicano”, *op. cit.*, pp. 43 y 44. Más recientemente, Luis Rubio todavía escribe que “Las brechas entre nuestra realidad y los requerimientos mínimos de la democracia son extraordinarias... Nuestra realidad francamente no satisface los requerimientos de la democracia”, “¿Transitando a la democracia?”, *Nexos. Sociedad, ciencia, literatura*, México, núm. 235, julio de 1997, p. 47.

la Sociedad y el Poder, y la incompatibilidad de hace cincuenta años entre la libertad que la una reclama y el orden que el otro exige.¹⁵

Hoy en día, según una encuesta reciente, solamente el 11.6% de los ciudadanos se declara satisfecho con la democracia.¹⁶ Este porcentaje de ciudadanos, con ser tan bajo, en todo caso debe sentirse satisfecho con *su propia* experiencia de la democracia, porque, tal como se explica enseguida, la democracia en México no ha sido, ni de lejos, una experiencia colectiva.

Intentar describir las carencias que México tiene para llegar a constituirse como un verdadero país democrático es una tarea que excede el marco de este trabajo, por lo que habrá que limitarse a tres aspectos que, entre otros, parecen fundamentales: 1. Los procesos electorales, 2. El problema del partido hegemónico y 3. La cultura y los valores democráticos.

1. *Los procesos electorales*

La democracia tiene por *conditio* la limpieza electoral, la transparencia del sufragio y la imparcialidad de los órganos encargados de la supervisión de los procesos electorales. En México estos requisitos no se han podido cumplir hasta hace muy poco tiempo, ya que incluso hasta las elecciones presidenciales de 1988 los cuestionamientos sobre la victoria del candidato del PRI fueron muy intensos e importantes, manteniendo una sombra de duda sobre todo el periodo de mandato (1988-1994).

El fraude electoral y la inducción más o menos forzada de ciertos sectores para que voten por el partido oficial han sido métodos continuamente aplicados en México. Diversas formas de cooptación de los líderes de oposición, o en su caso la simple represión violenta por parte de las fuerzas del Estado, han sido usadas por la elite gobernante para asegurar que el PRI no sea puesto en aprietos por una competencia electoral demasiado fuerte, como ha señalado con precisión Kervin J. Middlebrook.¹⁷

15 Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. La organización política de México*, México, 1912, p. 244.

16 *Este País*, México. núm. 69, diciembre de 1996, p. 37.

17 Middlebrook, Kervin J., "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", en O'Donnell, G.; Schmitter, P. C. y Whitehead, L. (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, 1988, vol. 2, p. 196. En el mismo sentido: Levy, Daniel C., "Mexico: Sustained Civilian Rule without Democracy", en Diamond, Linz y Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries, Latin America*, Colorado-Londres, 1989, vol. 4, p. 467.

A nivel local, tradicionalmente, muchos gobernadores han llegado al poder por selección (a veces negociada) del propio presidente, sin grandes oposiciones democráticas.¹⁸

En la actualidad el sometimiento de los procesos electorales a criterios de constitucionalidad y de legalidad revisados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (artículo 99 constitucional) y la expedición de una ley de medios de impugnación en materia electoral¹⁹ ha disminuido notablemente la posibilidad de continuar con las prácticas fraudulentas de antaño, aunque todavía es un modelo que se encuentra en fase experimental y que, seguramente, deberá ser mejorado en el futuro próximo.²⁰ Una de esas mejoras para el futuro puede ser el traslado del funcionamiento transparente que se ha ido ganando a nivel federal, a las entidades federativas, en muchas de las cuales todavía persisten las viejas prácticas fraudulentas que imposibilitan la emisión del sufragio en libertad.

También ha sido fundamental la plena autonomización del órgano encargado de organizar las elecciones (el Instituto Federal Electoral), compuesto ahora de modo exclusivo por ciudadanos independientes —si es que ello es posible en el Estado de partidos— designados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o por la Comisión Permanente en los recesos de aquélla, a propuesta de los partidos que tienen representación parlamentaria (artículo 41, fracción III, constitucional).²¹

Con todo, para mejorar el sistema electoral son muchas las cosas que pueden hacerse.²² La imparcialidad rigurosa de los órganos electorales, la depuración y correcta verificación del padrón electoral, la redistribución

18 González Oropeza, Manuel, “Acceso y pérdida del poder de los gobernadores”, en González Casanova, Pablo (coord.). *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, 1985, p. 262.

19 La “Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral” de 1996. Sobre los últimos desarrollos de la jurisdicción electoral mexicana, Orozco Henríquez, José de J., “Artículo 99”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 9a. ed., México, 1997, t. II.

20 “Los atentados a los comicios, la violación de las urnas, la falsificación de los resultados, sólo tardía e incompletamente han ido encontrando posibilidades de recursos ante un sistema contencioso-electoral que, en muchos casos, sigue siendo restringido o viciado”, Kaplan, Marcos, *El Estado latinoamericano*, México, 1996, p. 263.

21 Cárdenas, Jaime F.. “Artículo 41”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 9a. ed., México, 1997, t. I, pp. 491 y ss.

22 Véanse las propuestas de Aguirre, Pedro; Becerra, Ricardo; Córdova, Lorenzo y Woldenberg, José, *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*, México, 1995, escrito antes de la reforma electoral de agosto y noviembre de 1996.

para efectos electorales del territorio nacional, son todas medidas que pueden crear en el corto plazo una confianza ciudadana en los comicios (que en buena medida ya se logró a partir de las elecciones federales de 1994) y un desempeño más profesional del organismo encargado de llevar a cabo las elecciones. Otras medidas para mejorar la competencia y hacerla más equitativa entre los partidos contendientes se pueden tomar en el ámbito de la financiación de los partidos, los límites a los gastos y las sanciones contra su incumplimiento, el papel de los medios de comunicación masiva, la actitud de los poderes públicos durante las campañas, etcétera.

Un paso importante podría darse si se considera la posibilidad, nada descabellada, de que exista un único órgano constitucional que organice todos los procesos electorales del país, tanto los federales como los locales. El tener organismos electorales (y los respectivos tribunales electorales en su caso) en las entidades federativas que se encarguen de realizar tareas que bien podría llevar a cabo el órgano federal parece un contrasentido, si se toma en cuenta la escasez de recursos públicos, por un lado, y la extrema vulnerabilidad de muchos de los organismos locales a las presiones de las fuerzas reales de las entidades federativas (empezando, en no pocas ocasiones, por el propio gobernador), por otro.

Mucho de lo anterior tiene que ver, obviamente, con la problemática del partido hegemónico que se trata en el apartado siguiente.

Junto con lo ya dicho, quizá no sobre poner de manifiesto que no hay que confundir el todo con una de las partes, como comúnmente se hace en México a propósito de la democracia (el todo) y las elecciones (una parte). A veces se cree que la democracia se agota con la realización de elecciones transparentes y fiables (esto se le ha llamado la “falacia electoralista”). Nada más lejos de la verdad. Con todo y ser muy importantes, las elecciones no son más que un pequeño eslabón de la cadena democrática.²³

Las elecciones se realizan con amplios periodos de tiempo de por medio (lo que es sin duda saludable dentro de ciertos parámetros), y la democracia se tiene que ir construyendo y sosteniendo día a día. Además, un sistema verdaderamente democrático debe ofrecer a los ciudadanos

23 Aunque la confusión entre elecciones y democracia es absolutamente común en México, sobre todo después del proceso electoral federal de julio de 1997; una excepción se encuentra en el ensayo de Rubio, Luis, “¿Transitando a la democracia?”, *op. cit.*

una multitud de canales de interlocución cotidiana con sus gobernantes y una variedad importante de posibilidades de expresión de sus intereses, sin limitarse en modo alguno a las que ofrece la representación parlamentaria o partidista.²⁴

Para decirlo con las palabras de Luis Rubio,

A nadie le debe quedar la menor duda de que los procesos electorales son una condición necesaria para la democracia. En esto los avances recientes de México, tanto en la parte legislativa como en la práctica cotidiana, son ciertamente notables. Pero las elecciones libres, competidas y reconocidas son sólo el principio del proceso. Se trata de la parte más simple de lo que se llama democracia... Es decir, las elecciones son una condición necesaria pero no suficiente de la democracia. Es tan sólo una de sus formas.²⁵

2. *El problema del partido hegemónico*

En 1976 Giovanni Sartori, en una obra clásica sobre los partidos políticos, clasificó al PRI mexicano como el paradigma de los partidos hegemónico-pragmáticos dentro de un sistema no competitivo de partidos.²⁶ Un sistema es no competitivo —según el mismo autor—, si no permite elecciones disputadas; disputadas no solamente de acuerdo a la previsión legal, sino en la norma real;²⁷ el no competitivo se distingue del sistema de partido único en tanto reconoce la existencia de otros grupos políticos, pero no les permite opciones confiables de ganar en las urnas: si el margen de victoria no es suficiente se recurre al fraude o incluso a la represión, concluye Sartori.²⁸

Lo cierto es que en México la alternancia de los grupos políticos en la dirección de los asuntos públicos del país ha sido, hasta épocas bien recientes, más una utopía que una realidad practicable, y sin una posibilidad real de alternancia en el poder y una verdadera competencia por los sufragios poco se puede decir de la democraticidad de un país; esto no deja de ser una consecuencia más de la desigualdad social, pues como

24 En este sentido, Schmitter, Philippe C. y Terry Lynn, Karl, "Qué es... y qué no es la democracia", en Diamond, Larry y Plattner, Marc F., *El resurgimiento global de la democracia*, México, 1996, p. 40.

25 Rubio, Luis, "¿Transitando a la democracia?", *op. cit.*, p. 41.

26 *Parties and Party System. A Framework for Analysis*, trad. de Fernando Santos Fontenla, Madrid, 1980, vol. I, pp. 259 y ss., especialmente pp. 281-285.

27 *Idem*, p. 260.

28 *Idem*, p. 284.

señala Garzón Valdés, “En sociedades heterogéneas como las latinoamericanas la esperanza de ganar alguna vez es inexistente para amplios sectores sociales”.²⁹

Hasta hace muy poco no existían en México partidos políticos que tuvieran capacidad real de asumir el gobierno de la nación, ya que por la forma y la circunstancia histórica en que fue creado el actual partido oficial, la inmensa mayoría de la clase política que salió victoriosa de la revolución de las dos primeras décadas del siglo encontró espacio en su seno, por lo que los partidos de oposición habían sido una mera pantalla para justificar unos procesos electorales supuestamente competitivos, en los que han participado muchas veces incluso auspiciados de forma más o menos irregular desde el propio PRI.³⁰ Además, las garantías de participación y competencia no habían sido las idóneas para que surgieran nuevas e importantes fuerzas políticas que pudieran enfrentarse al PRI.³¹

En cierto sentido esto ha traído una gran estabilidad para el sistema político y ha permitido que México no haya pasado por los problemas de otros países latinoamericanos que han sufrido continuos golpes de Estado o que han sido gobernados por dictaduras militares. De hecho, el último alzamiento militar serio tuvo lugar en 1929, año de fundación del PNR, y las fuerzas armadas se han mantenido desde entonces limitadas a jugar papeles de consultoría o de representación simbólica, pero sin peligro para el grupo gobernante.³²

Sin embargo, un dominio tan amplio y cómodo, así como la consiguiente falta de competitividad electoral, propiciaron una creciente apatía entre el electorado (y no pocas fracturas dentro del partido oficial), que provocó grandes niveles de abstencionismo electoral, por lo que el propio PRI y el gobierno tuvieron que flexibilizar las reglas de participación electoral a fin de que nuevas fuerzas de oposición tomaran parte en los comicios y se acrecentara el interés popular por ellos.³³ La fecha más representativa al respecto puede ser la de 1976, año en el que el candidato

29 Garzón Valdés, Ernesto, “Las funciones del derecho en América Latina”, *op. cit.*, p. 233.

30 Cfr. Miguez González, Santiago, “La transición a la democracia en México. Una aproximación”, *Revista de Estudios Políticos*. Madrid, núm. 69, julio-septiembre de 1990, pp. 98 y ss. donde se explica la existencia de varios partidos satélites que “conforman una suerte de oposición consentida” (p. 98.); en el mismo sentido Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, pról. de Diego Valdés, México, 1995, p. 98.

31 Levy, Daniel C., “Mexico: Sustained Civilian Rule without Democracy”, *op. cit.*, p. 461.

32 Cfr. Middlebrook, *op. cit.*, pp. 187 y ss.

33 *Idem*, pp. 194 y 195.

del PRI a la presidencia se presentó en las elecciones sin ningún otro candidato opositor legalmente reconocido. En respuesta, al año siguiente se dio paso a una de las reformas electorales más profundas de cuantas se han hecho en México. Con todo, todavía en una encuesta realizada en 1987, a la pregunta ¿por qué cree que no se participa en política?, 42% de los encuestados contestó que los resultados siempre eran los mismos y 26% que la gente es apática o no entiende de política.³⁴

Los cambios que en los últimos años se han producido en el país, con algunos gobiernos locales gobernados por la oposición conservadora, con el Distrito Federal en manos de la oposición de izquierda y con una opinión pública que demanda con intensidad la separación entre el Estado y el PRI, deben ser un primer paso para que el sistema evolucione desde la tipología del partido hegemónico hacia la del partido preponderante y, con el tiempo, se le pueda considerar dentro de los sistemas competitivos.

Por lo que hace al fortalecimiento del sistema de partidos, existe algún acuerdo a nivel teórico en que se debe flexibilizar la posibilidad de que nuevos partidos se registren (o bien que se creen asociaciones políticas que puedan participar en las elecciones coaligadas con algún partido),³⁵ elevándose al mismo tiempo el mínimo de votos necesarios para obtener escaños plurinominales en la Cámara de Diputados para evitar la presencia de los ya mencionados partidos “satélites” que muchas veces sirven al PRI.³⁶ Aunque se han propuesto porcentajes en torno al 3% o 5%, la reforma de 1996 ha dejado en 2% el umbral de votación necesario para que un partido obtenga escaños de representación proporcional (artículo 54, fracción II, constitucional). De lo que se trata en todo caso es de buscar una mayor flexibilidad para la creación de nuevos competidores políticos y de clarificar el esquema de partidos que concurren a las elecciones.³⁷

La cercanía de los duros ajustes que ha vivido el país desde enero de 1994 no permite extraer conclusiones ciertas sobre el proceso de apertura del régimen político, por lo que habrá que esperar unos cuantos años para que se pueda hablar de que efectivamente México caminó hacia una ver-

34 Alducín, Enrique, *Los valores de la democracia*, México, 1989-1993, ts. I-III.

35 Véanse artículos 33 a 35 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

36 Aguirre, Pedro *et al.*, *op. cit.*, pp. 150 y ss.; Lujambio, *op. cit.*, pp. 98 y 99.

37 Lujambio, *loc. cit.*

dadera democracia a partir de esa fecha; democracia que debe pasar, sin duda, por un mínimo fortalecimiento del sistema de partidos políticos.³⁸

Ahora bien, aun resolviendo los dos problemas que se han enunciado —los procesos electorales y el dominio del partido hegemónico— todavía no estaríamos frente a un Estado democrático, pues ni las elecciones fiables ni un amplio y fuerte sistema de partidos, con todo y su enorme importancia, aseguran por sí solos, como ya se ha dicho, la existencia de un Estado democrático.³⁹ Debe haber, junto a esas dos condiciones y entre otros factores, una verdadera cultura democrática.

3. *La cultura y los valores democráticos*

La democracia para existir no solamente requiere encontrarse más o menos regulada e instrumentalizada como un correcto procedimiento de elección de los miembros de los poderes públicos, sino que también se necesita que exista una “cultura democrática”, un sentimiento popular democrático producido por la asimilación consciente de los principios democráticos básicos —tolerancia, pluralismo, respeto a los derechos humanos, publicidad de los actos del poder público, responsabilidad de los funcionarios, no existencia de inmunidades del poder, etcétera—. Sin estos valores, por más que existan reglas electorales claras y un amplio sistema de partidos, será muy difícil hablar de democracia en México.⁴⁰

Como ha dicho Ignacio de Otto,

Un país no tiene un régimen democrático por el simple hecho de que la Constitución establezca libertades y procedimientos propios de la democracia, sino porque efectivamente hay una pluralidad de opiniones e intereses articulados en partidos, los ciudadanos consideran que la democracia es algo a conservar,

38 Algunas sugerencias al respecto pueden verse en Cárdenas, Jaime F., “Aproximación al futuro Estado de partidos en México”, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, 1994, pp. 213-225.

39 En el mismo sentido, Bovero, Michelangelo, “Costituzione e democrazia”, *Teoría política*, núm. 3, 1994, p. 8, quien considera que “representación y elecciones no significan aún democracia... [puesto que] un Estado representativo, por sí, no es necesariamente un Estado democrático”. Esta observación es muy importante en México porque en los últimos tiempos se ha confundido, seguramente con todo propósito, la reforma democrática con la reforma electoral, limitando la primera, que en su verdadero sentido debe ser mucho más amplia, a los alcances de la segunda.

40 “No creemos [sostienen los autores] que la realidad electoral democrática sea generada, exclusivamente, a partir de buenas reglas; antes bien, como lo demuestra en algunas áreas la propia experiencia mexicana, las reglas para una contienda cabalmente democrática, son consecuencia de una realidad que ya las exige”, Aguirre, Becerra, Córdova y Woldenberg, *op. cit.*, p. 9.

participan en la vida pública ejerciendo sus derechos, etc. La Constitución democrática es posible si efectivamente hay una realidad política democrática, si hay un régimen democrático.⁴¹

En México, por motivos históricos, políticos y estrictamente educativos, todavía no existe esa cultura democrática que pueda hacer descender a la democracia desde la Constitución y las leyes hasta el último de los actos del más modesto servidor público. En palabras de Lorenzo Meyer, “La cultura cívica que domina en México tiene más rasgos de una propia de súbditos que de ciudadanos, y las raíces coloniales de tal cultura aún siguen vivas y fuertes”.⁴²

En tanto no existan una mayor participación y conciencia políticas (cuestiones que no se reducen a la emisión del sufragio), no se darán “las condiciones de equilibrio” para una verdadera democracia de las que habla Jürgen Habermas;⁴³ y es que, sin esas condiciones y esa participación, la democracia no puede ser estable dentro del Estado, pues es en última instancia en la convicción democrática ciudadana y en su correspondiente actuar donde la democracia encuentra su garantía más sólida:⁴⁴ “La carencia o los déficit de una cultura política democrática presuponen, o crean y refuerzan, la proclividad a los conflictos y a su manejo y solución por la violencia y la coerción, al autoritarismo, al menosprecio de la democracia y al imperio del derecho”.⁴⁵

Si la existencia de esos valores y cultura democráticos debe ser anterior o no a la consolidación democrática es un asunto discutido. Ciertamente, como señalan Schmitter y Lynn Karl,⁴⁶ el pedir que ya exista una

41 Otto, Ignacio de. *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 2a. ed., Barcelona, 1989, p. 42; *cf.* para un tratamiento más amplio del tema y un enfoque específico sobre las fuentes de la cultura política de América Latina: Diamond, Larry y Linz, J. J., “Introduction”, en Diamond, Linz y Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Colorado-Londres, 1989, vol. 4, pp. 10 y ss.

42 Meyer, Lorenzo, “Las presidencias fuertes. El caso de la mexicana”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 13, septiembre-diciembre de 1992, p. 61.

43 Habermas, Jürgen, “Concepto de participación política”, en VV. AA., *Capital monopolista y sociedad autoritaria*, Barcelona, 1973, p. 19. “...los niveles de despolitización que se observan en el país, aún entre los sectores culturalmente capacitados, son muy acentuados”: Valadés, Diego, “Algunas características del sistema político mexicano”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 15, mayo-junio de 1980, pp. 13, 17 y 18.

44 Paolo Flores D’Arcais ha escrito que “...la democracia conoce sólo una posible garantía: un *ethos* democrático extendido, constantemente renovado, arraigado. Sin las virtudes del ciudadano, la actualidad de la democracia es perennemente puesta en peligro”; Flores D’Arcais, Paolo, “La democracia tomada en serio”, *op. cit.*, p. 11.

45 Kaplan, Marcos, *op. cit.*, p. 256.

46 Schmitter y Lynn, “Qué es... y qué no es la democracia”, *op. cit.*, p. 44.

cultura cívica para que una democracia sea real y efectiva puede llevar consigo posposiciones interminables para su instauración, pero por otro lado, su asentamiento sobre un suelo social poco “receptivo”, participativo e interesado, puede producir una democracia de oropel, que poco o nada tenga que ver con la verdadera democracia. Al respecto, Karl Loewenstein afirma que “una nación vivirá democráticamente cuando le esté permitido comportarse democráticamente”.⁴⁷

Tan es cierto que donde no hay una cultura y un sentimiento democrático la democracia difícilmente puede ser fuerte y estable, como también lo es que a vivir y gobernar en democracia sólo se aprende practicándola. Por algo se empieza.

En suma, no se trata de pedir que de un día para otro, sin más, México se convierta de pronto en una democracia consolidada. La escuela de los milagros democráticos ha demostrado ser una mala escuela y solamente ha abonado el terreno de demagogos y dictadores. Seguramente que en la marea de libertades y derechos que traen consigo las olas de la democracia (para usar la expresión de Samuel P. Huntington) deben nadar muchos tiburones dispuestos a explotar a las primeras y a disfrutar de los segundos a costa de la mayoría (las recientes aperturas democráticas de algunos países de Europa del Este pueden ser buenos ejemplos). En cualquier caso, lo que sí se debe buscar es una mayor dinámica en la transición a la democracia, mayores avances en el terreno electoral, mejores diseños institucionales dentro del Estado y en la interrelación de éste con los agentes sociales, actitudes más abiertas de los detentadores del poder, más efectivas garantías jurídicas de los derechos (y en particular de los derechos sociales), medios idóneos de control político del Ejecutivo en sede parlamentaria, entre otras tantas cosas.

47 Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallego Anabitarte, 2a. ed., Barcelona, 1976, p. 205.