

LOS OFICIOS DE LA DEMOCRACIA: PARTIDOS, CULTURA POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

Mario E. VARGAS PAREDES*

SUMARIO: I. *Voluntad popular sin Estado de partidos.* II. *La democracia de partidos y el problema de los conceptos.* III. *La participación ciudadana como legitimación de la democracia.* IV. *Cultura política para el desarrollo del Estado democrático de derecho.* V. *A manera de conclusiones.*

Nada más común que empezar mi participación agradeciendo a los organizadores de un Congreso Internacional como éste, la invitación con la que me honraron para estar entre todos ustedes. Pero nada más extraordinario que hacerlo en nuestra propia tierra, en nuestro propio idioma, con el apoyo de nuestra propia Universidad, la de Quintana Roo, y en medio de tan distinguidas personalidades académicas, políticas y, particularmente, de acción y compromiso ciudadanos. A todos ustedes, muchas gracias por sus opiniones, sus análisis y sus propuestas. Quisiera, si me lo permiten ahora, agregar mi propia aportación a este gran diálogo internacional.

I. VOLUNTAD POPULAR SIN ESTADO DE PARTIDOS

La nación mexicana se encuentra hoy ante la disyuntiva histórica de consolidar su participación en el nuevo proceso capitalista de globalización, impulsado por un régimen político de corte autoritario y tradicional, o de hacerlo bajo uno de competencia democrática.

* Profesor investigador de la Universidad de Quintana Roo. El autor agradece muy sinceramente el apoyo académico brindado por Francisco Javier Hemíndez, periodista y brillante estudiante de relaciones internacionales de la UQROO, para la discusión y preparación del presente trabajo; así como las ideas sugeridas por el también periodista José Hugo Trejo Figueroa, para el mismo fin. Sin embargo, todas las ideas y conceptos vertidos en él son únicamente responsabilidad del autor.

Lo primero implicaría mantener vigentes las viejas estructuras autoritarias del Estado posrevolucionario; mientras que lo segundo implicaría fundar un nuevo régimen político, que bien podría caracterizarse como un Estado social y democrático de derecho, con nueva Constitución y en el que los partidos políticos fueran los principales constructores de la nueva voluntad general, es decir, los constructores de una nueva cultura de pluralismo político.

Desde que el Estado mexicano empezó a profundizar su integración a la economía mundial, a principios de los años ochenta, su ciudadanía empezó también a evidenciar algunos cambios en su participación política. No obstante, el Estado, o más particularmente su clase gobernante, mostraron una enorme incapacidad histórica para asumir el proceso simultáneo de transición de una economía cerrada a una abierta, y el de transición de un régimen autoritario a uno fundado en la democracia plural.

Entre las causas esenciales de esta limitación histórica del Estado mexicano podríamos, primero, subrayar la de que no es aún un Estado de partidos real, en el que los distintos proyectos de nación, provenientes de estas entidades mitad sociales, mitad políticas, fueran deliberados ampliamente por sus militantes y simpatizantes, con una visión de largo plazo y con una participación plural de todos los sectores y clases sociales. Segundo, y derivado de la causa anterior, los partidos políticos no cuentan en México con una tradición consuetudinaria, ni menos escrita en la Constitución, que los caracterice como los principales vehículos para la construcción y manifestación de la voluntad popular, como ocurre en la mayoría de las Constituciones europeas vigentes desde la posguerra. Señalemos, más precisamente para ilustrar el caso, los artículos 6o. de la Constitución española de 1978; 4o. de la Constitución francesa de 1958; 21 de la Constitución alemana de 1949; 29 de la Constitución griega de 1975, y 111 de la Constitución portuguesa de 1976.

De esta manera, la integración nacional a los procesos de globalización pudo maniobrase, desde los años ochenta, con relativa facilidad por parte de los operadores estatales, sin menoscabo de la legitimidad del Estado, porque al limitado desarrollo de un sistema de partidos nacional, se sumaba el hecho de que la Constitución mexicana sólo les otorga a los partidos el carácter de entidades de interés público (fracción I, artículo 41 constitucional), así como el de promotores de la participación del pueblo en la vida democrática, especialmente por la vía electoral.

Pero la carta magna no define en ningún momento la responsabilidad de los partidos políticos en el desarrollo de una cultura política, así como tampoco su obligatoriedad para mantener estructuras y funcionamiento democráticos. Sin embargo, estas dos atribuciones están contenidas de manera general, por no decir vaga, en la ley secundaria federal (en el título II del COFIPE), en donde trata precisamente sobre la constitución, registro, derechos y obligaciones de los partidos políticos.

Así, el debate político para legitimar o rechazar dichas maniobras integracionistas nunca pudo hacerse efectiva, entre otras razones fundamentales, porque:

- En primer lugar, a pesar de que los partidos criticaron, desmintieron, denunciaron y, tal vez, hasta amenazaron con la fractura del sistema político, lo mismo desde la tribuna parlamentaria como desde las manifestaciones públicas, aquéllos callaron cuando tuvieron que organizar la contienda electoral federal, viejo ritual de la democracia electoral mexicana, consistente en decidir entre cultura política ciudadana y cultura del poder cupular, o sea, entre subordinarse y representar los valores ciudadanos hasta convertirlos en espacios de poder y entre imponer los intereses personales o de grupos hasta convertirlos en cúpulas de poder frente al régimen autoritario que critican en su discurso, pero al que imitan en los hechos.
- En segundo, porque la integración a los procesos de globalización ha sido operada, privilegiadamente, desde los espacios de la administración pública, que no es otra cosa que el aparato funcional del propio Poder Ejecutivo. En ella, obviamente, no intervienen los partidos independientes más que con voz desde el Congreso de la Unión. Pero hasta julio de 1997, los partidos de oposición siempre fueron minoría parlamentaria frente al partido de Estado, o sea frente a la mayoría del propio Poder Ejecutivo, con lo que tampoco pudieron modificar esencialmente alguna de las maniobras o políticas oficiales, concernientes a la integración de México a los procesos de globalización. Tampoco lo pudieron haber hecho desde foros de cultura y participación ciudadana investidos de legalidad, pues ni la Constitución ni las plataformas políticas de los partidos incluyen la cultura política, como debate, para formar la voluntad general. De esta manera, la administración pública me-

xicana cumple con su papel fundamental de historia occidental, consistente en concentrar y ejecutar las decisiones del Ejecutivo, sin involucrar a los partidos políticos.

Por si fuera poco, la Constitución mexicana no contempla hasta hoy las figuras de plebiscito y referéndum, por lo que el poder ciudadano tampoco se puede ejercer como cultura política participativa. De manera que ni los partidos políticos independientes ni los ciudadanos han sido capaces de intervenir en una de las tomas de decisión histórica más importante de México, consistente en la formación de una voluntad general para ser parte de un proceso que, en el futuro inmediato, podría desembocar en mercado común o en unión política, tal como ha evolucionado el actual modelo de integración europeo.

Igual que pasó en 1810 con los procesos de independencia nacional, o en 1917, con la formación del nuevo régimen constitucional, la voluntad general mexicana la sigue construyendo, contra natura, el Estado, mientras que la nación se subordina a ella. La legitimidad de nuestro proyecto nacional es proporcional, entonces, al silencio de la ciudadanía ante la razón de Estado. En este sentido, hasta el concepto de legitimidad es formal en México, ya que carece de la informalidad que debe caracterizar al concepto, si asumimos que dicha informalidad se construye con el apoyo de las bases sociales, quienes aprueban o rechazan espontáneamente las políticas de Estado o las acciones gubernamentales. El resultado de esta ausencia de legitimidad se refleja, hoy, en una debilidad del Estado mexicano para definir sus nuevas formas de soberanía, que necesariamente se están replegando ante el avance de la globalización de los Estados nacionales.

II. LA DEMOCRACIA DE PARTIDOS Y EL PROBLEMA DE LOS CONCEPTOS

Si tuviéramos que caracterizar hoy la democracia en México, yo diría que ésta es todavía un concepto constitucional con poco ensayo civil. Su práctica es formal, o sea, su práctica es la de una democracia electoral que permite legitimar nuestro sistema político mexicano y nuestro subsistema de partidos políticos, pero la democracia aún tiene rasgos populares. Aún no es cultura política para la formación de una voluntad general que caracterice su propio desarrollo nacional. Nuestra democracia

es entonces limitada, sin poder ser todavía una democracia participativa, una democracia plural.

La democracia mexicana así caracterizada es, pues, un concepto occidental con muchas definiciones pero sin oficio ciudadano. Es un concepto que idealizan las instituciones del Estado mexicano, pero que no propicia un sentimiento de pertenencia por parte de los ciudadanos. Su práctica popular se asocia al éxito de una mayoría, sin que importe la suerte de los que no forman parte de ésta. Su aproximación en la imaginación popular es, precisamente, la que ha recreado el régimen posrevolucionario durante más de medio siglo en México, la de una dictadura de las mayorías, es decir, el mandato popular de las masas militantes del partido de Estado. El régimen posrevolucionario ha deformado así la idea de democracia, que ha devenido excluyente: las minorías quedan desplazadas políticamente, ya que son de oposición y, por tanto, no son exitosas, y no deben tomar decisiones ni formar parte del sistema político que es, por antonomasia, el sistema de las mayorías.

Para mí, el oficio de la democracia debe consistir en el desarrollo de una educación cívico política que permita al ciudadano común participar, cada vez más, en la toma de decisiones gubernamentales. Sus operadores oficiosos deben ser, sin lugar a dudas, los partidos políticos en su calidad de interlocutores entre el poder político y la ciudadanía en general, cancelando de antemano cualquier intento o formato de tutelaje por parte del Estado. Y su ejercicio debe estar garantizado y regulado por la Constitución, entre los artículos que tratan, precisamente, los derechos políticos y ciudadanos de los mexicanos.

Se trata entonces de que instituyamos una nueva cultura política que oriente la pluralidad de nuestros intereses nacionales, sin menoscabo de la legitimidad del Estado y sin que vulneremos la soberanía nacional. Para ello, será esencial una nueva legislación en materia de democracia participativa y de partidos políticos, que bien cabría en el marco de la reforma de Estado que se está debatiendo en la actual Legislatura del Congreso de la Unión.

Bajo esta óptica, mi propuesta no pretende la revisión de la naturaleza jurídica de los partidos políticos en México. Eso ya lleva un buen avance desde diciembre de 1977, cuando se legisló una de las reformas políticas más importantes de la historia democrática de México. Más bien se trata de que el actual legislador determine la naturaleza de las funciones que

tienen constitucionalmente atribuidas los partidos políticos, en el Estado mexicano, hasta proponer la construcción de un verdadero Estado de partidos real.

Tal vez ese sea el primer paso para la construcción del Estado social y democrático de derecho con el que tantas generaciones de mexicanos hemos soñado. Tal vez esa sea una de las mejores consecuencias de nuestra antidemocrática inserción nacional al proceso globalizador, porque con oficio de ciudadanos democráticos, reconocidos por la Constitución nacional, bien podríamos plantearnos un papel competente en ese proceso ineludible e inevitable que es el capitalismo globalizado.

Por otro lado, se trata de que en México los partidos políticos puedan, constitucionalmente, fundamentar su búsqueda del poder por la vía electoral y a nombre de la democracia, pero con la condición contundente de que sean ellos mismos los primeros ensayistas del oficio democrático. Que se lleve a rango constitucional su obligatoriedad para que, tanto sus estructuras como su funcionamiento sean democráticos. Este hecho alentarán, notablemente, el desarrollo político que hoy sólo se fundamenta en las instituciones del Estado, pero no en la participación ciudadana; y podría, además, ayudar a desatentar la llamada crisis de los partidos, que no es otra cosa que un agotamiento de las funciones históricas de éstos en la lucha por el poder y en sus capacidades de propuesta para el desarrollo nacional en un contexto de globalización económica (integración de las economías nacionales) y de mundialización política (democratización de todos los Estados capitalistas).

La revisión de la naturaleza de las funciones político partidistas será decisiva para una democracia más competente y competitiva, en la nueva era de globalización, ya que incidirá en procesos internos más confiables de selección de candidatos para la representación del pueblo en los órganos de gobierno; en la formación de una ciudadanía consciente de su voluntad soberana; y en la garantía ciudadana de que los partidos políticos son estructuras funcionales de democracia plural, que ajustan su existencia al cumplimiento de sus atribuciones constitucionales como entidades de interés público y no como entidades de interés patrimonialista o mesiánico, como ha ocurrido desde hace más de medio siglo en México.

La democracia debe dejar de ser un simple precepto de Estado o ideal teórico, para convertirse cada vez más en cultura política ciudadana, cuyos principales artífices oficiosos sean, permanentemente, los partidos

políticos. Bajo este esquema, que hoy resulta utópico para algunos, perderían su carácter de normalidad aquellos partidos que se desvinculan de sus militantes y simpatizantes durante los periodos en que no hay campañas electorales ni presupuesto público para proselitismo; se volverían exóticos aquellos partidos que seleccionaran candidatos en contra de sus bases solidarias, pero en favor de la cúpula que los gobierna; se harían sujetos de sanción social o política aquellos partidos que vituperaran o expulsaran a sus miembros contestatarios o renunciantes a causa de la ausencia de democracia interna en sus estructuras; perderían su impunidad aquellos partidos que se atrevieran a perseguir a sus miembros por denunciar las conductas patrimonialistas, el sistema corruptil-caciquil y el régimen nepotista que hoy caracteriza a innumerables dirigentes de la mayoría de los partidos mexicanos, ante la indiferencia de las instituciones ciudadanas y del Estado y bajo la justificación de que los partidos políticos son entidades autorregulables, lo cual se traduce en nuestros días como entidades intocables de interés público.

III. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO LEGITIMACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Como cualquier otro régimen político, la democracia mexicana necesita de un soporte (*software*, para decirlo en términos de moda) de prácticas y actitudes sociales que le den contenido o sustantividad (o resorte, como ya lo planteaba Montesquieu). Ahora bien, en lo personal y como ya se intuyó líneas arriba, considero que el resorte necesario para dar vida a un régimen democrático no se agota en las leyes escritas.

Para que un régimen democrático sea funcional es necesaria la existencia de una sociedad vigilante y exigente con el poder. De una ciudadanía que acepte la creencia de que las elecciones son el único método legítimo para acceder a los órganos de gobierno, que reclame para sí el derecho de que su voto sea respetado, que acepte los resultados del proceso electoral y que participe sin restricciones, más que las constitucionales, en mecanismos ciudadanos para la toma de decisiones (tales como el plebiscito y el referéndum). Ello implica, entonces, la existencia de una cultura ciudadana que rechace la apatía política, los fraudes electorales y las cooptaciones económico-políticas practicadas hasta el momento por el régimen posrevolucionario.

Ahora bien, tales actitudes no sólo deben desarrollarse en los ciudadanos que votan sino, sobre todo, en los operadores de las elecciones que participan en la organización de los procesos electorales como miembros de los partidos políticos de los órganos electorales. Porque los ciudadanos que sólo participan en política cuando votan, podrían llegar a desarrollar tales actitudes, pero si sus líderes y funcionarios electorales no fueran corresponsables, se correría el riesgo de fracasar, ya que estos últimos son los que concentran la materia prima de dichos procesos: el voto y los recursos utilizados para organizar las elecciones. El derecho electoral también es consuetudinario.

Por ello, es necesario discurrir acerca de si las leyes electorales, en un momento dado, corresponden a una sociedad con una cultura política democrática, en el sentido antes expresado. Siguiendo este hilo conductor, no podría haber más responsables directos de la promoción de la cultura democrática que los partidos políticos. Y es que los partidos no tienen razón de existencia sin los procesos electorales y sin el papel de instrumentos para la participación ciudadana, pues, incluso en plena era de globalización, estas entidades de interés público son las únicas organizaciones capacitadas para competir legítimamente por los votos de los ciudadanos y por su participación en la toma de decisiones gubernamentales.

En principio, los partidos son los que necesitan la participación y el voto de los ciudadanos, y son los más interesados en que las elecciones se constituyan como la única vía legítima de acceder al poder, porque si otra vía fuera aceptable su existencia no tendría sentido: mejor sería entonces organizar ejércitos.

Sin embargo, en México se da el caso de que nuestros partidos políticos no asumen plenamente la responsabilidad de ser los organizadores de la ciudadanía mediante la promoción de la cultura democrática, pluralista y participativa. De hecho, han declinado históricamente a realizar adoctrinamiento político, dejando el trabajo en manos de las instituciones creadas por el Estado.

Este fenómeno es fehaciente indicador de una cierta incapacidad de los partidos políticos mexicanos para ser movilizados de las masas, función que ahora posee, en dimensiones casi monopólicas, el Estado. Pero, ¡cuidado!, porque una sociedad que no es capaz de movilizarse políticamente de manera espontánea, sino sólo por el impulso del poder, no tiene, de manera alguna, la capacidad suficiente para sostener la democracia.

Este fenómeno resulta paradójico porque, mientras que en el ámbito económico el Estado mexicano y algunos partidos políticos están promoviendo una cultura que rechaza el tutelaje estatal, en el ámbito político éste todavía se acepta de manera amplia y general. Y no se trata de olvidar o negar las movilizaciones sociales y partidistas que han obligado al régimen posrevolucionario a liberalizarse y democratizarse, sino se trata de señalar que las organizaciones responsables del fomento de la auto organización democrática de los ciudadanos no cumplen totalmente con su papel, al no responsabilizarse de la difusión de la cultura democrática.

Es un hecho conocido en nuestro país que el fomento de la cultura democrática se ha dejado en manos del Instituto Federal Electoral, que si bien es autónomo, no deja de ser una criatura del Estado y realiza su labor usando los fondos públicos. Es razonable pensar que el Estado tiene la obligación de promover la cultura política, pero para ello existen las escuelas públicas y el cumplimiento de las leyes, así como la correcta vigilancia del acatamiento de las reglas del juego democrático.

Lo cuestionable del caso es que confiados en las manos del Instituto Federal Electoral, los partidos políticos han olvidado la responsabilidad de invertir en la formación de ciudadanos con cultura política, lo que significa renunciar a la formación del capital político más importante para su existencia y del cual dependen históricamente. Se ahorran dinero y esfuerzo, pero dejan a la democracia tutelada por el Estado. Y esto porque el oficio democrático de los partidos políticos mexicanos resulta nulo, hoy por hoy, en la formación de la cultura política de los ciudadanos de la era globalizadora.

IV. CULTURA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

La existencia de procesos electorales libres y confiables es una condición necesaria (aunque no suficiente) para la existencia de un régimen democrático contemporáneo. Sin embargo, como todo legislador debe tener en cuenta, el solo hecho de que exista la ley no garantiza su efectividad, especialmente cuando las prácticas sociales, o sea, de legitimación, no le dan contenido real.

Esto es más certero en el caso de la legislación que se refiere a fenómenos políticos: establecer y aceptar las reglas del juego democrático es un avance importantísimo, pero es necesario también respetar y aceptar

el resultado del funcionamiento de dichas reglas. Y esto lo digo por algunos segmentos del Estado nacional y de algunas elites gubernamentales tradicionales locales que se niegan a aceptar el libre juego de las fuerzas políticas en su búsqueda por conservar el poder como patrimonio de grupo.

La cultura política de estos últimos sigue siendo oficial y sus diferentes ciudadanía representadas empiezan a mostrar signos de impaciencia social. Ahí, la transición política está amenazada, pero lo está más la transición económica que avanza según la estabilidad política que genera hoy la competencia democrática.

Esto nos lleva a pensar que las leyes electorales, en el caso mexicano, no garantizan aún que los ciudadanos y los partidos políticos, y menos su Estado nacional, sostengan prácticas democráticas. Más bien, las leyes electorales mexicanas están diseñadas, actualmente, para delimitar el campo de las reglas del juego y se encaminan, primero, a poner freno a las prácticas que corrompen los procesos electorales en detrimento de la confiabilidad y aceptación, como legítimo, de su resultado, y, segundo, buscan una distribución más equitativa de las oportunidades para los partidos políticos involucrados.

Esto se origina, posiblemente, de que dichas leyes tienen como punto de partida una experiencia histórica de más de medio siglo de procesos electorales en los que el partido oficialista posrevolucionario, usando los recursos de que dispone el Estado, ha manipulado esa herramienta para la expresión de las preferencias ciudadanas mediante el uso y abuso del fraude y del erario para otras funciones de interés social, a fin de mantener su hegemonía. Esto ha venido ocurriendo sistemáticamente, a pesar de que contamos con las disposiciones constitucionales que garantizan legalmente un régimen democrático desde 1857.

Entonces, la ley no puede obligar a las personas, en sentido positivo, a mantener actitudes democráticas (o lo que la ley electoral alemana caracteriza como democracia militante) que propicien una actitud de confianza y de participación en los procesos electorales. Eso sería, además, antidemocrático en principio. La ley sólo puede colaborar en ello de manera negativa, haciendo creer a los ciudadanos que las prácticas contrarias a lo establecido en las normas electorales serán castigadas. Y aquí es donde entra en juego el hecho de que los órganos encargados de hacerlas cumplir efectivamente lo hagan.

Los militantes y las cúpulas de los partidos políticos son los principales encargados de permear a la sociedad con la cultura del respeto a las reglas democráticas. Sin embargo, contradicen ocasionalmente con su conducta política la consigna hecha en favor de la participación ciudadana produciendo, paradójicamente, una lógica oligárquica a través de la desmovilización política de los ciudadanos.

Así pues, la carencia de una cultura política no es responsabilidad únicamente del Estado mexicano sino, sobre todo, de las organizaciones sociopolíticas que son, *a priori*, los beneficiarios de dicha cultura. Nuestros partidos se han dedicado, en los últimos años, cuando hemos vivido una etapa de reformitis electoral aguda (desde la década pasada), a buscar prebendas gratuitas, otorgadas por el Estado, al momento de negociar reformas a las leyes electorales.

Esta última es una de las razones principales por la que los partidos han abandonado u olvidado el adoctrinamiento democrático, así como la organización y movilización de la sociedad en favor de objetivos democratizadores. Tal parece, entonces, que el precio político pagado por una mejor distribución de los espacios (y los recursos) públicos que deberían generar las reformas electorales en favor de los partidos políticos nacionales consiste, ni más ni menos, en la desmovilización y en el freno a la participación ciudadana.

Así pues, los partidos políticos en México son los responsables directos cuando señalan que hace falta cultura política democrática. Ellos, interesados en ganar votos a su favor, son los obligados a crear ese sustento de prácticas sociales que necesitan las leyes electorales.

V. A MANERA DE CONCLUSIONES

Parece que en México estamos viviendo un fin de época. Es un fin de siglo que coincide con el ocaso de un régimen, o acaso ¿deberíamos decir con el amanecer de uno nuevo? El siglo XX despertó en México con una revolución que trajo consigo esperanzas y, en ciertos casos, bienestar nacional, pero que terminó por agotarse cuando sus instituciones no pudieron renovarse.

El siglo XXI ya empezó y trae consigo nuevas ideas y nuevas expectativas. Es una nueva revolución ahora globalizada que, nos guste o no, ya inició y estamos invitados a participar en ella. ¿Cómo lo haremos?

Educándonos científica y políticamente, creciendo económicamente, renovando nuestros proyectos sociales y culturales de desarrollo. Pero sobre todo construyendo un nuevo Estado democrático, un Estado en donde todos tengamos voz y voto; en donde todos podamos interpretar libremente nuestra historia local y nacional; en donde podamos decidir libremente nuestras ideas y nuestras acciones vitales del presente; y en donde podamos soñar y organizar nuestro futuro.

Ese Estado que vislumbro es un Estado de partidos real; es el México plural que en nuestra cultura popular es real, pero que hoy sólo es formal porque permanece atado a un pasado que se niega todavía a morir. Es un México libre y competente; es un México de democracia con información, de justicia para todos y de tolerancia para todas las diferencias humanas y políticas. Es el México que han soñado todas las generaciones de revolucionarios mexicanos, desde 1810 hasta nuestros días. Es el México de una nueva Constitución que nos permita una nueva convivencia nacional.