

RESEÑAS

ALBERTO AZIZ NASSIF (coord.), *México al inicio del siglo XXI, Democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, Ciesas y Porrúa, 2003, 390 pp.

Hay buenas razones para sentirnos gratificados por la publicación de este libro que viene a contribuir a la comprensión del proceso de cambio en México. La primera de ellas es que estamos ante un trabajo de investigación que no teme abordar un conjunto de problemas cuya definición aún está sujeta a debate. La segunda es que *México al inicio del siglo XXI* no es únicamente una obra académica, destinada al público especializado, sino también, y ésta no es una virtud menor, a los actores de los que depende el futuro de nuestra democracia.

Quiero subrayar el esfuerzo interdisciplinario que representa mostrar en una obra coherente la conexión subyacente entre democracia, ciudadanía y desarrollo. Para abordar desde esa compleja perspectiva la situación del México actual, ha sido obligado incorporar el punto de vista de auténticos especialistas, como Jorge Alonso Sánchez, Carlos Alba Vega, Ilán Bizberg, Juan Manuel Ramírez Sáiz, Enrique Valencia Lomelí y Alberto Aziz, que son los coautores del libro.

Por las características de este enfoque de amplio alcance, no entraré en los detalles de los textos y me concentraré en una sola de las arenas que abarca el libro: aquella referida al debate sobre el estado que guarda el sistema político mexicano. Me voy a ocupar de la parte que escribieron Alberto Aziz y Jorge Alonso Sánchez.

Las preguntas planteadas en el texto introductorio, "Alternancia, transición y democracia", son pertinentes: "¿terminó la transición a la democracia?, ¿se inicia la transición a partir del 2 de julio de 2000?, ¿con la alternancia entra en una nueva fase la transición democrática?, ¿el gobierno foxista es de transición?" Son preguntas adecuadas porque, a diferencia de otros procesos de transición –ya sea en América Latina, en España o Portugal o en Europa del Este–, no tenemos en México, ni tampoco entre los estudiosos y observadores extranjeros, un diagnóstico básico ampliamente compartido acerca del origen, la naturaleza y la dinámica de la tran-

sición democrática en nuestro país. Dicho de otro modo: carecemos de una lectura común sobre cómo se dio, cuáles eran las asignaturas y objetivos de la democratización, y en qué desembocó finalmente el cambio político que tuvo lugar a lo largo de las dos últimas décadas.

Ese debate me parece obligado porque, en efecto, es prácticamente imposible trazar un horizonte común para enfrentar o incluso para localizar los desafíos, los pendientes que tiene el país, si carecemos de un mínimo acuerdo acerca de cómo definir los cambios que ya han ocurrido en el sistema político mexicano.

Alberto Aziz escribe en la "Introducción": "Hoy en día[...] existe una amplia discusión para caracterizar la fase en que nos encontramos, algunos consideran que estamos al inicio de la transición a la democracia, otros postulan que ya terminó el tránsito. Ni se inicia ni termina, consideramos que continúa porque para concluir hace falta consolidarla y eso pasa cuando se hacen las reformas institucionales y constitucionales que aseguren la permanencia y establezcan un punto y aparte con el viejo régimen." La respuesta de Alberto Aziz a las preguntas iniciales, en el sentido de que la transición a la democracia ya empezó pero no ha concluido, encuentra —no obstante— elementos, argumentos, en el desarrollo del libro, que eloquentemente sugerirían otra conclusión. Del propio libro se concluye que la transición terminó y que está pendiente la consolidación democrática.

Por ejemplo, al analizar la relación entre poderes, a partir de los interesantes supuestos de Scott Mainwaring, se afirma que la combinación de un sistema presidencialista y un formato multipartidista puede generar problemas para la estabilidad de la democracia, si se producen situaciones como la "inmovilización o parálisis de la relación entre Ejecutivo y Legislativo", en virtud de que "es complicado tener una mayoría legislativa, ya que con frecuencia se dan minorías legislativas; el partido del presidente se ve en dificultades para construir nuevas coaliciones para cada reforma y se complica la construcción de coaliciones interpartidarias". En efecto, se trata de situaciones complejas, pero ¿dónde, en qué tipo de sistema político puede ocurrir eventualmente una parálisis de la relación entre Ejecutivo y Legislativo?; ¿dónde es difícil tener mayorías legislativas porque las minorías existen, tienen derechos y cuentan con representación?; ¿en dónde llegan a ser obligados los pactos interpartidistas y en qué regímenes el presidente no tiene todo el poder y necesita acordar con la oposición? Como es evidente, sólo en la democracia; no en el autoritarismo. Si esos son parte de los retos de México, en lo que concuerdo, convengamos entonces que son dificultades propias de la democracia y de su consustancial complejidad, justamente lo que describe Scott Mainwaring.

Los datos duros del sistema político mexicano que describen con precisión Aziz y Alonso muestran, sin equívocos, que en el país se cumplen todas aquellas características, todos los requisitos que debe reunir cualquier sistema para merecer el calificativo de democrático. Ahí están los hechos, tal como se exponen en los capítulos de “Los poderes y las instituciones”, “El Congreso de la Unión”, “Las primeras experiencias de la alternancia” y “Votos, reglas y partidos”: el presidente ha perdido “facultades, recursos y espacios de poder”. Como se recuerda en el libro, todavía hasta antes de la elección de 1988 el jefe del Ejecutivo y su partido tenían pleno control del Congreso de la Unión; desde ese año pierden la mayoría calificada en la Cámara de Diputados; en 1997 el presidente Zedillo deja de contar con los votos suficientes en la Cámara Baja para aprobar leyes; desde el año 2000 la ausencia de mayorías calificadas llega también al Senado. El presidente tampoco puede ya decidir quién gobierna la capital del país. En el resto de la república, es una realidad la alternancia y los gobernadores surgen de distintos partidos; de tal suerte que la división, el equilibrio y los contrapesos entre poderes, así como el federalismo, están en franca expansión.

Hay un señalamiento más de Aziz y Alonso que comparto plenamente y que quizá no fue del todo valorado hace unos años, incluso por los actores políticos que estaban siendo partícipes del cambio: “de forma paulatina y accidentada se construyó la democracia en México, con momentos de fuerte confrontación y fases de reforma, como un ciclo constante que se inició muchas veces, se combinó entre las regiones y el ámbito nacional, y fue escalando del municipio hasta llegar a la Presidencia de la República”. Esta aproximación, esta visión histórica, es clave para comprender la democracia mexicana como resultado de un dilatado proceso, con múltiples actores, de largo aliento, que iba echando raíces paso a paso, gradualmente, y no como una mera aparición sorpresiva e inesperada.

En efecto, la transición ocurrió de abajo arriba y de la periferia al centro. Primero fueron los municipios, los cabildos, luego los congresos locales, donde se iba extendiendo la pluralidad y se hacía cada vez más frecuente que los gobernadores no tuvieran mayoría parlamentaria automática, hasta llegar al plano nacional, a la desaparición de las mayorías calificadas y luego de las absolutas en el Congreso de la Unión, y a la alternancia en el Ejecutivo federal, que permitió hacer efectivo el postulado de la división de poderes. La democratización no es fruto de un día, obra de un actor o de una institución; aquí, fue una tarea masiva construida en decenas, en cientos de procesos electorales que acabaron “pluralizando” el Estado y, en esa medida, fueron erosionando las palancas, las prácticas y aun la cultura de la época del sistema político autoritario.

A este proceso, donde la pluralidad se va abriendo camino de forma irreversible en los distintos espacios de gobierno y de representación, algunos autores lo hemos definido,¹ creo que muy gráficamente, como la colonización del Estado por los partidos políticos. De tal suerte que, en efecto, si nos asomamos a los principales espacios de deliberación del sistema político, habremos de reconocer que en México los partidos se han instalado en la sala de máquinas del Estado, que tenemos un auténtico Estado de partidos, característico de las democracias modernas.

Por eso los cambios en el ámbito electoral –que, como afirman Aziz y Alonso, guiaron los acuerdos de los partidos e hicieron factible la transición– fueron mucho más que meros cambios electorales. Al asegurar el respeto al voto, al permitir una auténtica contienda sin perdedores ni ganadores predeterminados, al construir un expediente jurisdiccional para resolver los conflictos y las impugnaciones electorales, se consiguió la progresiva normalización electoral que produjo un efecto social, político y cultural de mayores consecuencias: la experiencia viva de la pluralidad, la competencia, la cohabitación y el cambio en el gobierno. Los efectos de la esfera electoral saltaron a la esfera gubernativa y a la experiencia de millones de ciudadanos. El reparto efectivo del poder se convirtió en un dato real y constatable.

Vale la pena subrayarlo porque a menudo se escuchan voces que critican el curso de la democratización mexicana o que desdeñan los frutos de la transición por su carácter “electoral”. La limpieza en los comicios, las reformas electorales, eran las piezas que hacían falta para echar a andar una serie de cambios políticos y culturales que rebasaron con mucho el ámbito electoral: sustituyeron el sistema de partido hegemónico por un sistema plural de partidos, dieron independencia a los poderes, activaron el federalismo, modificaron el mapa de la representación y la forma de gobierno, renovaron el funcionamiento del Estado, vitalizaron las libertades públicas y erosionaron los resortes autoritarios. Por la vía de las elecciones, México entró a un régimen político totalmente distinto y de carácter democrático. Sobre la base del respeto al voto, cambió la naturaleza del poder político en México; las elecciones fueron el auténtico vehículo para cambiar el régimen.

Ahora bien, ¿a dónde hemos llegado? Conuerdo con Aziz y Alonso en que las características clásicas de la poliarquía, según Robert Dahl, se cumplen en México. Lo mismo ocurre si acudimos a las definiciones sobre de-

¹ Véase, por ejemplo, R. Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000. Y también J. Woldenberg, *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2002.

mocracia de Sartori o Przeworski. Pero, como bien señalan Aziz y Alonso, eso no implica que hayamos llegado a una estación terminal en la historia. En efecto, “estamos muy cerca de los problemas que tienen las democracias que ya han pasado por varias alternancias sin llegar a un sistema consolidado y, al mismo tiempo, lejanos de países que tienen una democracia madura”. De igual manera, las llamadas de atención de Guillermo O’Donnell, en el sentido de que hay demasiadas zonas marrón que cuestionan la existencia de un auténtico Estado de derecho y generan una “ciudadanía de baja intensidad”, son del todo atendibles desde la perspectiva mexicana. En efecto, nuestros retos, y nuestros riesgos, están ahora localizados en la capacidad para alcanzar o no la consolidación del sistema democrático que apenas hace poco se puso en marcha.

Sin duda, sería más que un error ignorar los distintos temas en donde los autores localizan los más sensibles rezagos del país, como la situación de la economía, las reformas al ámbito laboral, la distribución de la renta, el asunto indígena. Ahí se juega el presente y el futuro de México. Pero quizá haya que reconocer que difícilmente son temas que puedan abordarse desde la óptica de la transición. Creo que es equivocado pedirle al proceso democratizador que deje zanjados todos esos temas cuando, en rigor, son asuntos que dependen de la gestión pública permanente en todo régimen democrático. Con sus matices, estos temas no son muy diferentes de los que se discuten en todas las democracias; y el hecho de que se trate de debates abiertos no significa que deba negarse el carácter democrático de los sistemas que los atienden y discuten.

Un breve comentario sobre una frase, del capítulo dedicado a las reglas, los votos y los partidos, que dice que todavía hay “abusos de los partidos que gastan más de los topes, o compran el voto”, y ello se antepone como argumento para cuestionar nuestro grado democrático. No quiero desilusionar a nadie, pero conductas anómalas de los partidos hay, hubo y habrá, no sólo en México, sino en toda democracia. Lo importante es tener las reglas que detecten esas conductas y las inhiban y sancionen, y en México el avance en la materia es significativo e, incluso, en muchos casos superior al del grueso de las democracias consolidadas.

Termino subrayando mi acuerdo esencial en que no pueden echarse las campanas al vuelo y que queda pendiente una agenda aún más complicada que la que fue necesario agotar para llegar hasta aquí. En efecto, los nuevos desafíos pasan por fortalecer los mecanismos electorales como única forma legítima de elegir el gobierno; asentar las instituciones representativas y los partidos como instrumentos de y al servicio de la voluntad popular, y la afirmación de una ciudadanía más informada, educada y demandante como motor y fundamento de nuestra vitalidad y viabilidad democrática.

Los mayores retos están hoy en el funcionamiento del sistema de partidos, en la gobernabilidad en código democrático: se requiere pasar a los asuntos relativos al ejercicio del poder y al “grado” de gobierno. Es momento de atender un diseño institucional coherente y funcional del que emerjan las garantías para que la democracia funcione, en su doble dimensión: por una parte, que se garantice el funcionamiento de sus propias instituciones, y por otro, que esas instituciones puedan atender las necesidades y las exigencias de la sociedad —en particular la superación de la pobreza y la desigualdad. De los dos lados, la ecuación se traduce en un “buen gobierno”, y en ambos encontramos desafíos mayúsculos. Pero *México al inicio del siglo XXI* es una obra indispensable para comenzar a entenderlos y enfrentarlos.

JOSÉ WOLDENBERG

FERNANDO F. DWORAK (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica/Cámara de Diputados, 2003, 311 pp.

A lo largo de los últimos años, ha surgido un nuevo elemento dentro del debate político y académico del país: la posibilidad de instituir la reelección consecutiva para los miembros del Poder Legislativo. A pesar de que dicho tema ya había sido objeto de algunos estudios politológicos y merecedor de comentarios, no fue sino hasta que la situación política mexicana se encontró inmersa en un indetenible proceso de cambio encaminado a la vida democrática cuando la posibilidad de desactivar el bloqueo constitucional a la reelección inmediata se erigió en un miembro regular (aunque a veces silente o evadido) de la discusión política. Es decir, ésta se apartó de la reelección legislativa continua puesto que ante el autoritarismo presidencialista mayoritario (reglas electorales a favor del partido oficial en un régimen sin alternancia regular post lucha competitiva entre opciones), la hegemonía priista y la consecuente subordinación del Legislativo al Ejecutivo (a las que la no reelección consecutiva contribuyó), no estaban dadas las condiciones necesarias para que la reelección se convirtiera en una decisión política factible o una tarea parlamentaria con expectativas de éxito. Por tanto, tratarla desde la perspectiva del diseño institucional no podía ser sino estéril, a pesar del valor intrínseco del trabajo. Debido a la imposibilidad de la reelección consecutiva desde 1933