

# ENTRE EL PLURALISMO Y LA DISPERSIÓN. LA DIFÍCIL TAREA DE INSTITUCIONALIZAR LA DEMOCRACIA MEXICANA

LORENZO MEYER  
El Colegio de México

## EL NUEVO PRÍNCIPE

Uno de los posibles puntos de partida para comprender las complejidades y dificultades del arranque del primer gobierno del nuevo régimen que se inauguró en México el 1° de diciembre del año 2000 —el presidido por Vicente Fox— lo provee la tesis central de *El príncipe*, la obra más famosa del político y pensador florentino Nicolás Maquiavelo (1469-1527), publicada de manera póstuma en 1532. En el capítulo 6, sección 17 de ese clásico del realismo político, su autor señaló:

Nada es más difícil de administrar, ninguna empresa es más arriesgada y de éxito más dudoso que la de procurar introducir un nuevo orden [político]. Quien lo intente, tendrá como enemigos a todas las personas que se beneficiaban del antiguo orden, y en aquellos que se piensan beneficiar del nuevo cambio sólo encontrará defensores tibios.

Es justamente por la dificultad y los peligros inherentes a la gran empresa que significa poner en marcha una nueva institucionalización —los oponentes siempre estarán muy motivados pero no así los aliados—, que el político y teórico italiano advierte que quienes la intenten deben estar dispuestos a su-peditarlos todo, incluidos sus propios principios morales, a las exigencias de su propósito. Según Maquiavelo, en las circuns-

tancias extraordinarias que implica un cambio de régimen —que en política son las condiciones de la dificultad extrema—, la única ciencia que realmente le es indispensable dominar al “príncipe nuevo” y a la que debe dedicar toda su atención, inteligencia y energía no es la del derecho o la economía, sino la del conflicto extremo: la guerra (capítulo 14, sección 42) que, como advirtiera siglos más tarde el general Carl von Clausewitz, es sólo una de las formas de hacer política.

La recomendación de Maquiavelo al príncipe de actuar durante el periodo de cambio de régimen bajo el supuesto de que el proceso podría desembocar en una guerra en sentido estricto —una lucha militar contra el enemigo externo— resultó algo natural y muy propio de las circunstancias en que vivía la Italia dividida del siglo XVI, constantemente en lucha entre sus reinos y a merced de los estados fuertes europeos, pero también el consejo se refería a su equivalente interno: a la lucha sin cuartel con los adversarios o rivales políticos del nuevo orden. Desde esta perspectiva de realismo descarnado, la relación entre los actores políticos en una sociedad trastocada por la introducción de un orden de cosas inédito —como es el caso de México a partir del triunfo de la oposición en las elecciones presidenciales del año 2000— debe ser vista —y vivida— como el equivalente a un enfrentamiento no entre simples adversarios sino entre enemigos. Y si quien encabeza las innovaciones —el “príncipe nuevo”— falla en su empresa de consolidar su poder personal, el nuevo orden y la estabilidad del conjunto, entonces y siempre desde la perspectiva de Maquiavelo, se corre el riesgo de que el perdedor no sea sólo el príncipe y los suyos, sino la sociedad en su conjunto, que puede ser afectada por la prolongación de la inestabilidad, el desorden y la incertidumbre e, incluso, la ingobernabilidad.

#### LA PROBLEMÁTICA VISTA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CONCENTRACIÓN-DISPERSIÓN DEL PODER

Una de las características más importantes del viejo orden político, ese que llegó a su fin como resultado de la admisión de la derrota electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI) el 2 de julio de 2000, fue la gran concentración del poder en la presidencia. En su etapa clásica —la que corre de mediados del siglo pasado hasta sus postrimerías—, el Poder Ejecutivo fue casi el único poder político real en México. Su dominio sobre las cámaras legislativas, la Suprema Corte, el ejército, las administraciones estatales y municipales, los cacicazgos regionales, las organizaciones empresariales y profesionales, los medios de comunicación impuso una cierta unidad de mando en la gran maquinaria gubernamental. Era el presidente el que tomaba y ponía en práctica todas las decisiones políticas y económicas sustantivas e incluso una buena parte de las que no lo eran pero que por alguna razón interesaban personalmente al presidente en turno.

La creación y consolidación de esa extraordinaria unidad de mando que caracterizó en su etapa clásica al autoritarismo posrevolucionario mexicano —en términos relativos, el presidencialismo mexicano tuvo pocos equivalentes en el mundo— no fue un proceso rápido ni fácil, sino una tarea que tomó decenios y exigió un uso intensivo y una expansión de todos los poderes constitucionales del presidente —que son muchos— y también de los metaconstitucionales e incluso de algunos francamente anticonstitucionales.<sup>1</sup> Antes de lograr convertirse en el centro indiscutible e indisputable de la vida política mexicana, la presidencia debió primero enfrentar y neutralizar la fragmentación causada por la Revolución mexicana —un regio-

<sup>1</sup> Sobre el tema de los poderes presidenciales en el marco de la Constitución de 1917 y de su desarrollo posterior, véase Joge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1985.

nalismo agudo que fue casi una reedición del que había tenido lugar en el siglo XIX—, donde los “hombres fuertes” locales —al estilo de Tomás Garrido Canabal en Tabasco, o los Saturnino Cedillo en San Luis Potosí y Osornio en Querétaro— ejercieron un poder arbitrario e irresponsable pero más efectivo que cualquier otro, incluido el del gobierno federal. Al mismo tiempo que se desarrollaba el proceso anterior, otro paralelo llevó a superar y cancelar las diarquías en el ámbito nacional: la que protagonizaron Plutarco Elías Calles-Álvaro Obregón entre 1924 y 1928 primero, y luego, entre fines de 1928 y mediados de 1935, las de los presidentes Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo Rodríguez y los primeros meses de Lázaro Cárdenas, cuando los jefes del Ejecutivo debieron subordinarse cada uno en su momento a Calles en su calidad de “Jefe Máximo de la Revolución Mexicana”. Finalmente, la presidencia también debió ejercer mano dura para disciplinar a la clase política dentro de su propio partido, un partido de Estado (PNR-PRM-PRI) que experimentó las rupturas encabezadas por Juan Andrew Almazán, Ezequiel Padilla y Miguel Henríquez Guzmán hasta que logró dejar establecido que invariablemente el presidente saliente ejercía su poder *de facto* más importante, a saber, el nombrar a su sucesor sin que nadie lo cuestionara. Y fue de esta manera como, entre 1958 y 1982, cada presidente impuso sin problema al siguiente mandatario. En 1987, con la ruptura en la cúpula priísta entre el presidente Miguel de la Madrid y la llamada “Corriente Democrática” encabezada por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas —un conflicto entre la tecnocracia neoliberal cercana al presidente y, en ascenso, quienes se resistían al desmantelamiento del “Estado activo” y a su propia marginación— la unidad de mando dentro del partido oficial empezó a perderse. Para el momento en que Ernesto Zedillo asumió la jefatura del sistema presidencialista —justamente porque en el inicio de 1994 había sido asesinado el candidato original del PRI, Luis Donaldo Colosio, designado por Carlos Salinas—, los desafíos a la autoridad presidencial ya

eran varios y crecientes y provinieron de una oposición partidista fortalecida —PAN y PRD—, de varios puntos de la sociedad civil e incluso de algunos de los propios gobernadores priístas para quienes la debilidad presidencial significó la revaluación de un poder propio que rebasó su ámbito local, como fueron los casos de Roberto Madrazo en Tabasco o Víctor Cervera Pacheco en Yucatán.

Con la decadencia y caída final del orden priísta, la concentración de poder en la institución presidencial empezó a dar rápidamente paso a un proceso opuesto que, en principio, debe ser bienvenido por una sociedad supuestamente deseosa de vivir dentro de la institucionalidad propia de la democracia. Sin embargo, en una situación como la mexicana, donde no hay ningún antecedente de una experiencia prolongada de democracia política formal, siempre existe el peligro de que un mal manejo del delicado proceso de desmantelamiento del autoritarismo y construcción del pluralismo pueda llevar a que la división de poderes y la descentralización —todos ellos procesos no sólo legítimos sino deseables y necesarios para la modernización integral— se transformen en algo descontrolado y dañino: en una incapacidad de las instituciones para manejar el proceso y que éste desemboque en un quiebre de estructuras, dispersión del poder y parálisis.

#### DEFINICIONES Y ENFOQUES I

En su trabajo sobre la modernización política publicado en 1968,<sup>2</sup> Samuel P. Huntington sostiene que históricamente aquellas sociedades que debieron enfrentarse tardíamente a la modernización, como fue el caso de México, no estuvieron nunca en la posibilidad de darse el lujo de seguir los lentos, casi glaciares, procesos de cambio de las democracias originales

<sup>2</sup> Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1990.

—Inglaterra, los Estados Unidos, Francia— sino que, para avanzar rápidamente en su transformación tardía, debieron romper patrones de orden establecidos —en el caso mexicano, el orden colonial— pero sin contar con las instituciones que pudieran contener ordenadamente a los nuevos actores masivos. De ahí que en el siglo xx las sociedades que más o menos tuvieron éxito en tan difícil proceso fueron aquellas que recurrieron no a la democracia (poliarquía) sino a la hegemonía, es decir, a la limitación forzosa del pluralismo en favor de un tipo de concentración del poder y unidad de propósito. Y esa concentración, cuando tuvo éxito, dio lugar a un orden autoritario, pero al juzgarlo históricamente debe de tenerse en cuenta que la alternativa real no era la democracia sino la inestabilidad y el caos, lo que finalmente hubiera resultado en la imposibilidad de iniciar un desarrollo económico que ya iba retrasado.

La posición de Huntington puede resumirse así: para que se pueda limitar democráticamente a la autoridad, tiene primero que haber algún tipo de autoridad digna de tal nombre. En otras palabras, primero la concentración del poder por los varios medios disponibles, luego la dispersión democrática. Ahora bien, ¿cuándo es el momento apropiado para hacer efectivo ese “luego”? A esa pregunta sólo se puede responder examinando el caso histórico concreto.

Desde la perspectiva de la tesis huntingtoniana —obviamente una posición conservadora, pero que resume y da orden a una buena dosis de datos históricos en su favor—, la Revolución mexicana puede verse como un proceso exitoso de modernización tardía. En realidad, la vía revolucionaria resultó ser una de las principales rutas hacia la transformación rápida y efectiva de sociedades atrasadas, ya que en la esencia de los regímenes revolucionarios está la creación de instituciones nuevas para encuadrar y controlar a las masas recién movilizadas. Sin embargo, las revoluciones rara vez, por no decir que nunca, han desembocado directamente en la democracia política sino todo lo contrario.

## DEFINICIONES Y ENFOQUES II

La literatura política respecto a las condiciones y ventajas o desventajas de la centralización o la descentralización del poder es enorme y compleja en sus razones y propuestas.

La democracia real, la que es efectivamente posible, ha sido definida por Robert Dahl, un científico político estadounidense, como un sistema poliárquico; es decir, uno que es altamente incluyente —el grueso de las clases y grupos están representados— y extensamente competitivo —la oposición es real, legítima y tomada en cuenta en la formulación y puesta en práctica de las políticas—.<sup>3</sup> En ese tipo de régimen —que es el propio de las sociedades complejas y desarrolladas modernas— hay, por tanto, una multitud de actores y de fuentes de poder e influencia que actúan en sentidos divergentes e incluso opuestos. Se trata, por consiguiente, de un sistema que debe tener un sólido marco institucional, fuerte pero dúctil, capaz de permitir la pluralidad y las constantes tensiones que crea la multitud de actores e intereses contradictorios, pero sin que éstos soborden los canales legales y degeneren en conflictos de clase paralizantes o violentos e incontrolables.

En la poliarquía, la multiplicidad de centros de iniciativa política tiene como correspondencia la multiplicidad de instancias legales y políticas donde aquellos que están inconformes pueden apelar y detener o modificar las acciones que les afectan. Esto significa que la descentralización en un esquema de competencia constante y constantes conflictos legales —se trata de una sociedad rijosa, con gran demanda de abogados— requiere de límites muy precisos del conflicto, una sociedad donde las decisiones de las cortes sean aceptadas como decisiones legítimas y, por tanto, sean cumplidas. En suma, se trataría de un sistema con un Poder Judicial realmente fuerte.

<sup>3</sup> Robert Dahl, *Poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989, pp. 7-8.

## EL CASO MEXICANO

La centralización administrativa tiene que ver con la jerarquía del poder. Y en el México posrevolucionario del siglo xx no había ninguna duda sobre cuál poder era el más importante tanto en el ámbito federal como en el estatal: el Ejecutivo. Ese presidencialismo sin límites efectivos permitió la unidad de decisión y de acción, aunque mucho más en la teoría que en la práctica, pues las ineficiencias y corrupciones de la burocracia de un poder sin contrapesos desvirtuaron o de plano sabotearon un buen número de proyectos presidenciales.

Toda toma de decisiones, salvo las que provienen de la votación general ciudadana, se hace en el contexto de alguna organización. Pero como en el México del PRI la votación no decidía nada, entonces todo el proceso de decisión se hacía en el contexto de la institución presidencial y de su burocracia, o en el de la gubernatura en la esfera estatal. El procedimiento tenía reglas formales, pero tan o más importantes eran las informales, conocidas y observadas por prácticamente todos los actores importantes.

Ahora bien, abordado desde la perspectiva anterior y una vez resuelto el problema del orden por la vía de la concentración autoritaria o totalitaria del poder, hay que empezar de inmediato a plantearse el problema siguiente: cómo superar el inevitable *cul-de-sac* en que, con el paso del tiempo, se convierte toda concentración del poder, pues ese proceso desemboca en un sistema donde no hay rendición de cuentas y sí muchas oportunidades de corrupción, ineficiencia y abuso.

La victoria de la oposición en México en el 2000 puede ser interpretada como el momento en que la sociedad creada a lo largo del siglo xx por la vía de un partido de Estado maduró al punto de hacer innecesario y disfuncional el instrumento político inicial de poder —ese partido de Estado— y en cambio demandó que el poder empezara a ser acotado, controlado, de

manera institucional. En otras palabras, que se subordinara a las exigencias de un Estado de derecho. En términos de Dahl, México, como resultado de su modernización, pasó de una hegemonía relativamente incluyente a una poliarquía. Pero ese paso no tuvo nada de automático; para darlo, un buen número de ciudadanos debió de luchar por un buen número de años, y algunos de ellos pagaron un precio muy alto por ese empeño. Finalmente, y si se hace caso omiso del enorme costo que tuvo la transformación, el proceso pudiera ir más o menos encaminado en un sentido shakesperiano en cuanto a que: "todo está bien si termina bien". Sin embargo, conforme se desarrollan los acontecimientos a partir del 2 de julio del año 2000, queda más claro que la alternancia democrática de partidos en el poder, por sí misma, no resuelve el problema de combinar pluralismo con orden y eficacia. Al cambio democrático debe seguirle la reforma del Estado; es decir, la adecuación del aparato institucional heredado de la época autoritaria a los requerimientos no sólo de la nueva época democrática sino económica, pues México también cambió de régimen productivo, y pasó de uno protegido y centrado en las decisiones y gasto gubernamental a otro de mercado y globalización.

## EL GRAN INTERROGANTE

Toda poliarquía funciona a la sombra de la incoherencia, de la ineficacia y de la parálisis, pues la complejidad del pluralismo debe resolverse permanentemente sin el auxilio de un centro articulador fuerte. La mayor poliarquía del mundo, los Estados Unidos, funciona con una presidencia acotada por un Congreso muy activo y dividido salvo, quizá, en momentos de emergencia nacional. Ese Congreso, el estadounidense, tiene un funcionamiento que está muy determinado por las relaciones de cada uno de sus miembros con fuertes intereses de grupo, ya sean económicos, sindicales, religiosos, ecológicos o de otra

índole. En la práctica, la estadounidense funciona como una sociedad en litigio permanente, donde toda relación se puede llevar a las cortes y, finalmente, donde los poderes locales son muy fuertes y en no pocas ocasiones se ponen en abierta contradicción con los estatales y los nacionales. Sin embargo, las viejas instituciones de origen inglés que a lo largo de los dos últimos siglos ya se han desarrollado como auténticamente nacionales, más un notable desarrollo económico, han permitido resolver con éxito las incoherencias del pluralismo estadounidense. Sin embargo, no necesariamente la solución estadounidense va a funcionar igual en otras circunstancias sociales y económicas, donde, por ejemplo, los recursos materiales sean menores, estén muy mal distribuidos y se tenga una base cultural sustancialmente diferente a la de los Estados Unidos.

En contraste con la añeja y muy probada de nuestros vecinos del norte, la poliarquía recién estrenada en México tiene que empezar a funcionar y arraigar no sólo en un entorno de subdesarrollo sino de estancamiento económico inicial, donde el "milagro mexicano" de hace 40 años, que tanto ayudó al autoritarismo priísta en su época de oro, es hoy sólo un débil recuerdo, pues desde hace 20 años no hay en México nada digno de llamarse ya no digamos "milagro", sino simple crecimiento económico. Peor aún, el experimento democrático mexicano se tiene que llevar a cabo dentro de un marco institucional que fue creado y muy bien usado por el autoritarismo, pero que hasta el momento ha cambiado relativamente poco y donde la indispensable reforma del Estado enfrenta tantas oposiciones de los intereses creados, que es difícil saber cuándo tendrá lugar y cuál será su envergadura, en caso de darse. En suma, la democracia mexicana aún tiene que enfrentar con éxito la gran prueba: la de dar forma a sus propias instituciones.

### ¿DÓNDE ESTÁ EL PODER?

En principio, lo que queda del poder presidencial se ha dispersado o desorganizado más de lo usual como resultado de una peculiar reorganización del gabinete. En efecto, de entrada el presidente Fox les sobrepuso a las secretarías tradicionales una estructura de coordinadores o supersecretarios que, en la práctica, resultaron incapaces de imponerse sobre las burocracias tradicionales a las que debían coordinar para presentar alternativas más compactas a quien debía tomar sólo las decisiones últimas y más importantes: el presidente. Para inicios del año 2002 los coordinadores parecían destinados a desaparecer o a vivir en la irrelevancia. El poder volvió a los cauces históricos, a las secretarías, pero a unas secretarías cuyos titulares habían protagonizado enfrentamientos públicos como resultado de una falta de acuerdo básico en el equipo presidencial.

El poder también se encuentra hoy en instituciones más o menos autónomas que antes o no existían o estaban completamente subordinadas al presidente. Tal es el caso del Banco de México o del Instituto Federal Electoral, pero en menor medida también vive un gran espacio de autonomía la Comisión Nacional de Derechos Humanos o, supuestamente, la fiscalía que, dentro de la Procuraduría General de la República, deberá examinar el caso de los desaparecidos durante los años de la "guerra sucia" de los años sesenta a ochenta del siglo pasado.

Desde 1997, la pérdida de control del partido de Estado sobre el Congreso empezó a dar a esa institución la posibilidad de contar con una parcela de poder real. Esa posibilidad se transformó en un hecho con las elecciones del año 2000, que forjaron un Poder Legislativo sin mayoría absoluta. Ahora bien, como aún no existe la reelección de diputados y senadores, la carrera política de los legisladores depende muy poco de su relación con los votantes y mucho de su relación con los

dirigentes de sus respectivos partidos. De esta manera, en la práctica, en el Congreso el poder está muy concentrado en las oligarquías que dirigen los partidos, que, a su vez, tienen divisiones y conflictos internos. Estas pugnas internas de las organizaciones partidistas han hecho que el poder ganado por el Legislativo en su conjunto esté muy fragmentado en su interior.

El federalismo, un problema tan llevado y traído a lo largo de nuestra historia pero nunca resuelto, hoy tiene la posibilidad de un desarrollo real. Los gobernadores ya tienen una franja mayor de poder que, a su vez, y en un buen número de casos, debe confrontar el multipartidismo en congresos y municipios. Si las cifras fiscales son un buen indicador de federalismo, entonces tenemos que a los estados ya va un tercio de los impuestos recabados por el gobierno federal. Quizá no sea la proporción más justa, pero el poder del gasto ya se comparte de manera menos inequitativa entre el poder central y los estados.

Hasta aquí todo más o menos pareciera ir caminando por sendas conflictivas pero, finalmente, legítimas aunque no particularmente eficientes, pues los resultados aún dejan mucho que desear en relación con la promesa del cambio democrático. Sin embargo, esa ausencia de mejores resultados no es el único problema relativo a la dinámica actual del proceso político, sino que al anterior hay que añadir la existencia de áreas externas a la estructura de autoridad adonde, en un juego de naturaleza suma cero, ha ido a parar una parte del poder que perdió la presidencia incluso antes de que ocurriera la transformación del sistema político.

Algunas de estas zonas beneficiadas por la redistribución de poder que significó el cambio de régimen son claras, en principio legítimas, y se encuentran en la sociedad civil. En efecto, la transformación de la economía mexicana ha dado al mercado un papel mucho más importante en la distribución del conjunto de bienes y servicios procedentes del sector productivo. Las grandes concentraciones de capital se han visto beneficiadas por la redistribución del poder por partida doble: a) por el

cambio de régimen político que les permite, llegado el caso, confrontar al poder gubernamental usando los múltiples canales abiertos por el pluralismo democrático (medios de comunicación, partidos, cabilderos, etc.), y b) por la disminución del papel del Estado como productor y regulador (privatización) y por la globalización. En contraposición, los sindicatos y agrupaciones que representan a los trabajadores y pequeños productores o comerciantes no parecieran haber ganado mucho con el debilitamiento del tradicional control corporativo. Por otro lado, las iglesias —sobre todo la católica— y las organizaciones no gubernamentales sí cuentan hoy con una mejor posición que en el pasado, aunque estas últimas aún tienen un largo camino que recorrer para convertirse en una fuerza significativa de la sociedad civil en el juego del poder.

Hay, sin embargo, un lado negro de esta transferencia de poder del centralismo autoritario del pasado a los nuevos actores: el que representan los grupos y las fuerzas francamente ilegales e ilegítimos. Se trata, desde luego, del narcotráfico y el crimen, organizado o no. El desafío de las organizaciones criminales al Estado de derecho empezó a crecer desde hace al menos 20 años. Fue en realidad una de las causas y efectos de la decadencia del régimen priísta. Sin embargo, al cerrarse el siglo xx, lo que siempre había sido un problema se transformó en una crisis al punto que el tema de la recuperación de las calles de las ciudades y de los caminos en el campo se transformó en el problema prioritario de la agenda presidencial al iniciarse el año 2002.

La fuerza de las organizaciones delictivas ha penetrado hasta a los propios aparatos de seguridad del Estado.<sup>4</sup> En estas condiciones no puede funcionar ni siquiera el Estado en su mínima expresión —la que se encuentra en Hobbes, por ejemplo— porque ni siquiera puede asegurar la vida y la propiedad de los súbditos. Menos puede funcionar una más comple-

<sup>4</sup> Al respecto véase Sergio Aguayo, *La charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*, Raya en el Agua, Grijalbo, México, 2001.

ja, donde el Estado pueda neutralizar las fuerzas disolventes de la solidaridad social desatadas por la lógica del mercado.

En suma, uno de los retos para la recién nacida democracia mexicana es que el pluralismo no se vaya a transformar, por debilidad del marco institucional, en una situación donde la desconcentración del poder devenga en ingobernabilidad.