

*Pedro Salazar Ugarte**

La Democracia y su contrario¹

I.

El opuesto teórico de la democracia se llama autocracia. No es –como suele pensarse– absolutismo, no es dictadura, no es sultanato; es, como nos enseñó Hans Kelsen, autocracia.

En democracia los destinatarios de las normas colectivas participan, de una o de otra manera, en su creación. Es decir, las decisiones se construyen “desde abajo”, desde la base de la pirámide social, ya sea de forma directa o eligiendo representantes. Las elecciones no son la única forma de participación pero resultan fundamentales para articular ese proceso decisorio en las sociedades complejas. Lo que importa es garantizar que los destinatarios de las normas participen en su creación.

Por el contrario, en las autocracias, las decisiones y las normas que rigen la vida colectiva “caen desde lo alto”. Es decir, los destinatarios de las normas no contribuyen a su elaboración. Cabe advertir que las autocracias tienen muchas formas –dictaduras, sultanatos, califatos, etc.– y pueden ser más o menos despóticas pero lo que tienen en común es esa imposición que anula el concepto democrático de ciudadanía.

Por eso decimos que, en las democracias, las personas, ejercen su autonomía política, es decir, inciden en las decisiones que van a regir su vida; mientras que en las autocracias se imponen de manera heterónoma, sin considerar la voluntad de sus destinatarios que simple y llanamente quedarán obligados por las mismas.

* Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Algunas de estas ideas fueron expuestas en una conferencia impartida el 14 de septiembre de 2017 en el marco de celebraciones del 20 aniversario del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.

II.

Lo hemos escuchado hasta el cansancio: en las tres últimas décadas del Siglo XX se activó una transformación política e institucional que permitió decretar la “transición mexicana hacia la democracia”.

México no venía de una dictadura como las de otros países de Latinoamérica, ni de un régimen absolutista pero sí de un régimen autocrático. El sistema de partido hegemónico funcionaba bajo la lógica clientelar que permitía procesar las decisiones políticas fundamentales desde las instancias gubernamentales e imponerlas a la población. El proceso decisional nunca fue sencillo –no podía serlo, tampoco fue lineal pero sí autocrático. De ahí el papel preponderante que tenía en el proceso decisional el titular del Poder Ejecutivo y del partido gobernante.

Una de las decisiones fundamentales en un sistema que tenía al Presidente como figura central y en el que éste tenía facultades constitucionales y otras metaconstitucionales –como las identificó y bautizó Jorge Carpizo– era la determinación de quién sería el gobernante. El llamado “dedazo” constituía entonces la potestad máxima del Presidente en turno. Un “dedazo” que también influía y, si era necesario determinaba, el encumbramiento de legisladores, gobernadores, presidentes municipales y hasta jueces y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Presidente era Jefe del Estado, era Jefe de Gobierno pero, sobre todo, era Jefe del Partido que controlaba la cámara del Congreso de la Unión y al Poder Judicial con lo que se anulaba el principio elemental del constitucionalismo de la separación de poderes. Así que México no era ni una democracia ni un estado constitucional. Ello a pesar de que el texto de la Constitución de 1917 dijera lo contrario.

III.

En 2009 tuve la oportunidad de asistir a un congreso internacional para conmemorar la primera década de la constitución bolivariana en Caracas Venezuela. En su momento escribí una crónica sobre aquél viaje² pero ahora me interesa dejar asentado que lo que experimenté me recordó a los tiempos del presidencialismo mexicano que había presenciado durante mi infancia y primera juventud.

² El texto puede consultarse en esta dirección: <https://www.nexos.com.mx/?p=13622>

Durante mi estancia venezolana constaté que en aquel país —ya entonces— no había un debate público abierto, no existía discusión en los medios de comunicación, no se llevaba a cabo una discusión sobre temas relevantes como es el modelo económico. Sobre todo había un culto reverencial e incondicional al comandante presidente.

El discurso inaugural del Presidente Chávez en aquel congreso de constitucionalistas mostró y argumentó la irrelevancia de la división de los poderes en ese país. Jueces constitucionales y legisladores aplaudían al unísono las frases de un presidente que iba dictando instrucciones y anunciando decisiones. Cada frase era una muestra del talante autocrático del régimen. Hoy sabemos en lo que se ha convertido esa Venezuela ahora gobernada por Nicolás Maduro.

Pero algún tiempo atrás, Venezuela había sido una democracia con elecciones y partidos y con división de poderes. Esa democracia constitucional degeneró en un régimen elitista y partidocrático que fue desplazado por el chavismo que me tocó atestiguar.

En aquel país la democracia se fue transformando en su contrario y terminó por convertirse en una dictadura.

IV.

La transición mexicana a la democracia trajo consigo elecciones competidas a nivel nacional y activó la división de los poderes. De hecho, uno de los efectos más significativos del cambio de régimen mexicano fue el paulatino debilitamiento de los poderes del Presidente de la República.

Con la transición, el Presidente perdió todas las facultades metaconstitucionales que identificó Carpizo como notas distintivas del régimen presidencialista en los tiempos del Partido Hegemónico:

“a) el Presidente es el jefe del partido predominante, b) la debilidad del Poder Legislativo, c) la integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia, d) la marcada influencia del Presidente en la economía, e) la fuerte influencia del Presidente en la opinión pública a través de los controles que tiene respecto de los medios masivos de comunicación, f) el gobierno (directo) de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal y, g) un elemento psicológico: ya que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione” (Carpizo, 2002, pp. 190 y ss.).

Pero, además, como consecuencia de una serie de reformas constitucionales para crear órganos autónomos, perdió potestades en múltiples materias: electoral, estadística, monetaria, telecomunicaciones, competencia económica, medición de la pobreza, transparencia, procuración de justicia. Es decir, la transición, no solo

activó a la democracia electoral sino también al sistema constitucional que activó a la división de los poderes y acotó el poder presidencial.

Sin duda, el titular del poder ejecutivo sigue siendo una figura política muy relevante pero su poder político y constitucional es mucho menor que el que tuvieron los presidentes de los tiempos de la hegemonía priísta. Actualmente, por ejemplo, puede elegir al candidato de su partido a la presidencia pero no puede garantizar su triunfo. Tampoco controla a los gobernadores, ni a la Suprema Corte.

V.

México es una democracia constitucional. Actualmente, existe pluralidad política que se encuentra representada en fuerzas políticas recreadas en todos los órdenes y niveles de gobierno. Por ejemplo, desde 1997 la Ciudad de México es gobernada por la izquierda y el presidente ya no tiene facultades para controlar dicha entidad. Desde ese mismo año, además, impera lo que se conoce como “gobiernos divididos” porque ningún presidente ha tenido mayoría de su partido en el Congreso de la Unión. También sabemos que diversas entidades han experimentado alternancias en sus gobiernos; algunas, de hecho, que habían sido gobernadas de manera ininterrumpida por el otrora partido hegemónico durante casi noventa años.

Lo más importante y que más me interesa subrayar es que tenemos y vivimos en una verdadera incertidumbre electoral. Los partidos políticos son realidades que concitan apoyos ciudadanos y que compiten en condiciones de relativa equidad. En ese sentido y por ello podemos decretar que vivimos una democracia electoral.

También podemos decir que el país es un estado constitucional. Como prueba de ello, si pensamos en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, tenemos que, poco a poco, el Presidente dejó de ser la principal fuente de iniciativas de reformas –constitucionales y legales– y se activó una verdadera dinámica legislativa. Como ha sostenido –y demostrado con datos– María Amparo Casar:

“Desde la aparición de los gobiernos sin mayoría, encontramos regularidades en el trabajo del Congreso, en el comportamiento de los legisladores y en la conducta de las fracciones parlamentarias: crecimiento constante del número de iniciativas presentadas, disminución del número de iniciativas cuyo origen es el Ejecutivo, oposición a buena parte de los proyectos centrales del gobierno en turno, coaliciones *ad hoc* determinadas fundamentalmente por el tema en cuestión, predominancia de la coalición de ‘todos los partidos’ (...)

También encontramos ‘conductas’ que no se habían presentado con anterioridad: confrontación pública entre los poderes, observaciones (vetos) por parte del Ejecutivo, multiplicación de ‘exhortos’ como forma de presión política, ne-

gación de permisos para que el presidente se ausente del país, no ratificación de nombramientos del presidente y controversias constitucionales presentadas ante la Corte. (...)

Por primera vez en su historia, México dejó de ser un caso de excepción para pasar a ser un país más de la muestra de los sistemas presidenciales en la literatura sobre política comparada”. (Casar, 2008, p. 249-250).

Si miramos la relación con el Poder Judicial, también tenemos evidencias de que la división de poderes ha ganado fuerza y relevancia. Por ejemplo, a partir de 1994 las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad – que no existían con anterioridad-, resueltas por la Suprema Corte de Justicia se fueron convirtiendo en los instrumentos jurídicos para dirimir los conflictos entre los poderes y para canalizar las inconformidades con actos legislativos controvertidos. Antes esa labor tenía un carácter político y la ejercía –por la vía de los hechos– la Secretaría de Gobernación dependiente del Presidente en turno.

VI.

Hasta ahora, entonces, podríamos decretar que la democracia constitucional ha llegado al país y lo ha hecho para quedarse. Si esto fuera así, no tendría sentido alguno la referencia que se ha hecho en este texto al caso venezolano. Su inserción en esta narrativa solo se explicaría por un descuido del narrador que cuenta una historia y, por distracción, inserta una digresión sin asideros.

Temo que no es así. México no es Venezuela pero la democracia constitucional mexicana vive una crisis de credibilidad, eficacia y legitimidad equivalente a la que vivió el régimen venezolano cuándo dejó de ser una democracia. El primer quiebre fue –ya lo dije– hacia un elitismo partidocrático que dejó de responder a las expectativas y demandas ciudadanas. La democracia se volvió aparente y, en realidad, comenzó a operar una autocracia que se volvió sorda a los reclamos e intentó blindar sus privilegios. En contra de esa realidad se activó el chavismo.

En el caso mexicano, sin desconocer los avances institucionales que ya he descrito, la realidad política y social es muy preocupante. El cuadro ha sido descrito por muchos analistas: gobernantes corruptos que celan sus intereses particulares; un gobierno nacional obcecado en el poder, paralizado por discutas palaciegas y miope ante la situación real y concreta en la que viven millones; senadores y diputados que hicieron de la pluralidad un artilugio para blindar sus propios privilegios y que rompieron amarras con las preocupaciones y reclamos de la sociedad organizada; partidos políticos volcados al pragmatismo barato; instituciones de procuración civil de justicia desmanteladas; fuerzas armadas en las calles, en los pueblos, en las sierras (sin ley, armados y un resentimiento fun-

dado en la ingratitud con que los enterados juzgan sus acciones); una violencia criminal que amenaza, atemoriza y cumple (nunca tantos homicidios dolosos como ahora); desigualdad, pobreza; discriminación y exclusión. Esto forma parte de la realidad del México “constitucional y democrático”.

Así que nuestras instituciones están cimentadas sobre arena, tienen un profundo desprestigio ante la ciudadanía y han ido perdiendo, paulatinamente, eficacia para realizar las tareas más elementales que un Estado debe llevar a cabo como lo es brindar seguridad.

Por lo mismo, a nuestra democracia constitucional, inoculada por el mal de la partidocracia y de la corrupción en la élite gobernante, también la podría arrasar el fenómeno de la personalización de la política.

VII.

La personalización de la política se alimenta del pragmatismo. Cuando el debate ideológico es inexistente, lo que importan son las personas y sus atributos. El fenómeno no es exclusivo de nuestro país, de hecho ha carcomido las instituciones de muchas democracias que considerábamos consolidadas y ejemplares. Pero en este espacio quiero dejar huella de la ausencia de identidad programática por parte de los partidos políticos mexicanos ante la elección nacional –que es mucho más que presidencial– de 2018.

Mi tesis es que la ausencia de ideas que otorguen identidad a los proyectos políticos encabezados por partidos redundan en la personalización de la política y, cuándo esto sucede, la democracia termina por convertirse en su contrario.

a) El P.R.I. siempre ha sido un partido pragmático –y, por lo mismo– fue el artífice del sistema hegemónico autocrático. En la actualidad su pragmatismo es palpable en la diversidad de sus precandidatos a la Presidencia de la República. Escribo esto en 2017, antes de saber quién encabezará al partido de cara a la elección y los lectores lo leerán una vez que esa definición se haya realizado, pero eso es irrelevante para lo que pretendo mostrar que es, precisamente, la falta de definiciones ideológicas y programáticas al interior de esa fuerza política. Tomo como botón de muestra a dos de los aspirantes a la candidatura presidencial. Me refiero a dos personajes respetables con innegables atributos profesionales y políticos.

Uno de ellos defiende un programa económico neoliberal, se ha desempeñado en gobiernos del P.A.N. y del P.R.I. y defiende sus creencias religiosas en lo privado y las proyecta a su vida pública (se opone a la interrupción legal del embarazo, el matrimonio igualitario, etc.). Es decir, se trata de un político conservador más cercano a la derecha que al centro y, en definitiva, muy lejano a la agenda política de izquierda.

El otro aspirante es todo lo contrario. No solo promueve un proyecto económico social demócrata, sino que considera que la desigualdad social es el peor rezago del país. Por eso sostiene que el Estado debería de generar gasto público para activar la economía, tener políticas sociales activas, invertir gasto público, etc. Además, es laico y defiende una férrea separación del Estado con las iglesias y sostiene que éstas deben someterse a las leyes del primero. De hecho, está a favor de la interrupción legal del embarazo, combate el embarazo de adolescente y considera un derecho el matrimonio igualitario. Es decir, es un hombre progresista de izquierda.

Lo interesante es que ambos aspiraban a ser candidatos del mismo partido político.

- b) El P.A.N. partido de derecha tradicional ha perdido su horizonte ideológico. De la misma manera que lo ha hecho el P.R.D., tradicionalmente, la fuerza de izquierda por excelencia. Los refiero juntos porque juntos han decidido crear un Frente por México. Cabe preguntarse –por ejemplo– ¿cuál será la posición de ese frente ante el matrimonio igualitario que en la Ciudad de México o ante la interrupción del embarazo? O, para tratar temas ineludibles: ¿Cuál serían las políticas económicas que impulsarían?.
- c) Morena, que se dice movimiento y no partido, se propone a la izquierda pero no es consistente en sus propuestas. Su preocupación por la desigualdad y la pobreza viene acompañada de una política fiscal exactamente igual que la del P.A.N. y la del P.R.I. Nada de políticas fiscales redistributivas; solo un –sin duda necesario– combate a la corrupción. Además, su líder y candidato a la Presidencia, está en contra del matrimonio igualitario y de la interrupción legal del embarazo. Temas muy sensibles que definen a las agendas políticas progresistas y de izquierda.

Valga esté repaso apretado a la indefinición ideológica de los principales partidos mexicanos para retomar la tesis: la democracia puede transformarse en su contrario cuándo la personalización –no los programas– se apodera de la política. Lo que importa ya no es qué se propone sino quién lo propone y la eficacia con la que lo hace. Ese fue el caso del chavismo venezolano.

VIII.

Los problemas descritos y la ausencia de proyectos políticos dignos de ese nombre han generado una profunda desconfianza ciudadana hacia las instituciones que hacen a una democracia posible. No hay encuesta que arroje lo contrario. El mal no es solamente nuestro, pero también es nuestro. Cada realidad tiene particularidades irrepetibles pero es posible sostener que, cuándo no se logra recupe-

rar la credibilidad institucional, la democracia constitucional es desbordada y se transforma en su contrario. Es decir, en una autocracia, elitista o populista; pero autocracia al fin y al cabo.

La principal particularidad del caso mexicano –a mi juicio– es que el proceso degenerativo hacia la personalización de la política que el país podría estar sufriendo, tendrá que hacer cuentas con el debilitamiento político y constitucional del poder presidencial. Esto que podría parecer una buena noticia, en realidad, aunque parezca paradójico, puede ser la verdadera tragedia nacional.

La persona que llegue a la Presidencia de la República en 2018, si la elección se decanta por los atributos personales y no por los programas partidistas, habrá prometido muchas cosas que no podrá cumplir. Al menos no podrá hacerlo si se ciñe a los rigores que los equilibrios de poder que previsiblemente arrojarán las urnas y a los acotamientos a sus facultades que impone el arreglo constitucional vigente. Esa será la prueba de fuego para nuestra democracia constitucional porque esa persona y sus seguidores –dada la flaqueza en la credibilidad y legitimidad de esas instituciones– podrían hacer de la ruptura su estrategia de gobierno.

Espero que el lector entienda ahora porqué me pareció importante hablar de Venezuela. Es un recordatorio de que la democracia –bajo ciertas condiciones y en coyunturas críticas– siempre puede convertirse en su contrario.

Solo eso.

IX. Bibliografía

- Carpizo, Jorge. (2002) *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo Veintiuno Editores .
- Casar, María Amparo. (2008) *Governments without Majority in Mexico: 1997-2006*, Revista Política y Gobierno, México, Vol. 15, n. 2, enero 2008.