

La transición incompleta, de Francisco Paoli

Jorge Alonso Sánchez ♦

Se trata de un libro sereno que, paradójicamente, mantiene en tensión al lector. Entrelaza visiones de largo alcance con lupas coyunturales. Ofrece valoraciones de conjunto, destacando los escenarios del 2006. No sólo es analítico, sino también propositivo. Otro mérito que hay que reconocerle es que, pese a la cercanía con algunos actores políticos, mantiene una visión crítica de su proceder. Alerta sobre el hecho de que el débil estadio democrático mexicano está expuesto a severas regresiones.

La visión histórica indaga los avances y los retrocesos en la construcción de la democracia mexicana. Le importa al autor descubrir cómo se va formando una conciencia ciudadana de los derechos y obligaciones frente al poder. Calibrando aportaciones de autores consagrados, el autor precisa cómo entiende los conceptos de transición, régimen, consolidación democrática, sistema presidencial, gobierno de gabinete, etcétera.

Caracteriza y ejemplifica los rasgos autoritarios y aun despóticos del partido de Estado, que fue eficaz en ejercer una gobernabilidad no democrática. Sitúa a los movimientos de mineros, ferrocarrileros, maestros, médicos y estudiantes, entre los fenómenos que fueron empujando al país hacia la transición democrática. Las alternancias municipales y

♦ CIESAS Occidente.
México.

Paoli, Francisco, *La transición incompleta*, México, Granados Chapa Editores, 2006, 209 pp.

en varios estados de la República fueron formando parte de una larga transición. Se llegó al momento en que el partido oficial ya no tuvo el control de la Cámara de Diputados. Finalmente, en el año 2000 el partido del Estado pierde la presidencia y deja de tener esa característica. Paoli aclara que el tránsito entre un régimen autoritario y otro democrático no puede consumarse sólo con el arribo de un gobierno por procedimientos electorales pacíficos y legales. La tesis central del libro (que se aborda desde distintos ángulos) es que la transición democrática que vive México a principios del siglo XXI es incompleta. La cancelación del régimen autoritario no se ha logrado plenamente. Con el triunfo de Vicente Fox en el año 2000 no hubo un desplazamiento completo del grupo de funcionarios priistas en posiciones de gran relevancia. Varios secretarios de Estado y funcionarios de primer nivel han proseguido activamente priistas. La mayoría de los estados se encuentran gobernados por el priismo que trata de reproducir en sus ámbitos el viejo presidencialismo, hace uso de los recursos públicos y de la fuerza de los gobiernos en favor de su propio partido. Otro grave lastre para la democratización lo constituye el hecho de que persiste la forma corporativa y corrupta de los grandes sindicatos.

Paoli revisa los pasos de aperturas y reformas electorales que fueron consolidando a los partidos. En el libro existe una aguda caracterización de los partidos y una revisión histórica de su devenir en el sistema de partidos en México. El autor argumenta que este sistema experimenta una cierta descomposición. Los partidos mexicanos participan de una crisis planetaria a la que le agregan su propia especificidad. Uno de sus grandes defectos es que no están siendo previsibles en sus decisiones. Al perderse el eje articulador de la fuerza presidencial, se pasó a una partidocracia fragmentada.

En el PRI hay una unidad cuya construcción es efímera, pues en cada episodio se fraguan los elementos de la siguiente amenaza de ruptura.

En el PRD hay dos dirigencias que se encuentran en sorda lucha, y el partido se encuentra desgarrado por una constante pugna entre sus grupos.

En el PAN se ha dado una confrontación con el gobierno foxista. Hay panistas que se sienten agraviados por un gobierno que deberían percibir como propio. Existe una no resuelta contradicción entre sus senadores. Ha habido un avance de grupos de extrema derecha que se han apoderado de su dirección. El episodio de la contienda interna por elegir a su candidato presidencial evidenció problemas. El autor reconoce que Santiago Creel erró en su estrategia de campaña al apostar por el público amplio y no por los electores panistas. Cuando era secretario de Gobernación aprovechó la entrega de permisos para casas de apuestas y juegos de números a empresas y empresarios que manejan medios informativos, destacadamente a Televisa a cambio de un trato favorable en su precampaña. Esto lo malquistó con muchos panistas. Jugó en su contra también el que fuera visto como favorito de Fox.

En cuanto al gobierno foxista, el autor apunta que entre sus torpezas ha estado la neutralización de las acciones gubernamentales y su sentido, producida por las contradicciones entre los miembros de su gabinete y por la dificultad de entenderse con su partido. Pero también se pasa factura a los herederos del régimen autoritario que, con otros aliados, con visiones facciosas, han puesto permanentemente en jaque las propuestas del gobierno de alternancia. Otro déficit importante ha tenido que ver con la insuficiente creación de empleos. Entre los logros se sitúan el establecimiento del servicio civil de carrera para la profesionalización de los servidores públicos, la ley de transparencia y la de los organismos de la sociedad civil.

El autor plantea los posibles escenarios que podrían hacer permanecer a los tres grandes partidos actuales, o su desintegración por sus rupturas en varios partidos medianos. Se ahonda en el hecho del descrédito de los partidos. Hay creciente desconfianza de los ciudadanos respecto de los partidos. Para que se diera la consolidación de la democracia se requerirían partidos políticos estables que se comprometieran, en los hechos, por los intereses generales. Tal consolidación necesita el establecimiento y respeto de un Estado de derecho.

Se constata que la transición no ha llegado a puerto seguro. Hay signos de decepción por una democracia que no ha resuelto los principales problemas de una población mayoritariamente sumida en una gran pobreza y desigualdad. En el libro se plantea que el tránsito democrático sólo se consumará cuando se fortalezcan las instituciones públicas y se regularicen los comportamientos generales de las fuerzas políticas y las relaciones entre los poderes públicos. Se necesita el fortalecimiento y la estabilización de diversas instituciones públicas fundamentales, a fin de que adquieran la capacidad para aplicar los principios democráticos y establezcan el control de los poderes. Una transición completa se tiene cuando se logra acuerdo suficiente acerca de los procedimientos políticos para producir un gobierno electo, cuando un gobierno llega al poder por medio del voto libre (condición necesaria pero no suficiente), y cuando ese gobierno tiene realmente el poder de generar nuevas políticas.

Ante la actual situación en la que varias fuerzas nacionales y locales se reparten los cargos públicos de carácter electoral, el poder político ha quedado dividido en varios partidos y aun en grupos dentro de esos partidos. Se han perdido los equilibrios y sobre todo la posibilidad de colaboración entre partidos en continua competencia electoral. Se dificulta la formación de mayorías. La norma fundamental

del orden jurídico mexicano conserva disposiciones creadas para la etapa de partido hegemónico y otras para la etapa de transición. Hay inadecuaciones y disfunciones del régimen con la nueva realidad plural y de gobiernos compartidos, con lo que se ha llegado a una cierta parálisis y limitación de la eficacia del Estado. Un camino de solución puede encontrarse en una reforma democrática del Estado. Se hace ver cómo ha habido diferentes reformas que se han ido yuxtaponiendo sin lograr congruencia. No existe una arquitectura constitucional armónica. Encima, han aparecido nuevos fenómenos tanto nacionales como globales. La reforma del Estado que se necesita debería adaptar las instituciones públicas fundamentales para que puedan atender con eficacia las necesidades y exigencias de la sociedad. Uno de los elementos indispensables de esta reforma tiene que ver con la extensión de los derechos humanos. Dicha reforma no podrá conseguirse si no existe en un amplio consenso de los actores políticos. El perfeccionamiento del régimen democrático implica el establecimiento de estímulos para los acuerdos entre los actores. Uno de esos elementos es la garantía de una información confiable. Hay que llegar al equilibrio entre representatividad y eficacia.

Paoli propone realizar una mezcla de elementos del sistema presidencial con el parlamentario, para llegar a un nuevo régimen semipresidencial que propicie estímulos para que las fuerzas políticas busquen acuerdos de gobierno y compromisos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Habría que establecer la figura del jefe de gabinete encargado de la conducción política de las relaciones del Ejecutivo federal con los otros poderes de la Unión. Ese jefe de gabinete debería realizar funciones de coordinación al interior de la administración pública. Así, se lograría diferenciar las funciones del gobierno y las del Estado. El presidente nombraría al jefe de gabinete, al procurador y al secretario de Hacienda, quienes tendrían que ser confirmados por el

Congreso. Los secretarios de Relaciones Exteriores, Defensa y Marina, serían nombrados y removidos por el presidente en tanto jefe de Estado, y confirmados por el Senado de la República. El jefe de gabinete, una vez confirmado, formaría gobierno nombrando al resto de los secretarios; comparecería cada dos meses ante cada una de las cámaras para intercambio de información. El presidente, ante una crisis de gobierno, tendría la facultad de disolver el gabinete, y pedir al Congreso que aceptara a otro jefe de gobierno que se encargaría de negociar con las fuerzas políticas y de designar un nuevo gabinete. Esa reforma no debe dejar de lado el punto relativo a los problemas en la aprobación del paquete económico del Estado, pues prevalece el monopolio de la decisión sobre el gasto en la Cámara de Diputados sin que el Ejecutivo tenga claramente establecido el derecho de veto en materia presupuestal y hay una laguna acerca de la falta de aprobación del presupuesto. Otro elemento indispensable de la reforma tiene que ver con el perfeccionamiento del sistema electoral. Habría que consolidar a la autoridad electoral con amplios poderes para la fiscalización. Se tienen que lograr mejores reglas para las campañas y las precampañas, y mejores normas para los gastos de campaña. Se debe revisar la fórmula de financiamiento de los partidos, que ha hecho de las elecciones mexicanas las más caras en Latinoamérica. Se debe reducir el dinero legal e impedir el ilegal en los procesos electorales. Debe existir una normatividad para que en las campañas se debatan ideas y se eviten trivialidades y las guerras sucias. Para evitar que en todo momento existan campañas políticas que puedan impedir los acuerdos, convendría concentrarlas todas en una sola fecha.

La reforma debe incluir políticas específicas en lo fiscal, lo energético y lo laboral. La seguridad constituye un punto central. Resulta indispensable reducir el tamaño de las cámaras y de sus comisiones. El Legislativo debe reglamentar

la transparencia de sus acciones y decisiones, como se ha hecho con la administración pública. Se tienen que abrir más canales de comunicación entre las organizaciones sociales y el Congreso. Hay que promover la participación ciudadana con instrumentos de la democracia directa. Conviene otorgar autonomía a organismos como el INEGI para que su información sea confiable. Estos ejemplos no agotan todo el complejo paquete de una reforma integral.

El autor destaca el papel de las organizaciones de la sociedad civil. Se ve como algo positivo para la democratización el prestigio de estas organizaciones civiles. Se perciben con capacidad de conciliar posiciones contradictorias. Pero apunta que faltan criterios claros para establecer la participación de las organizaciones civiles en los programas públicos. Se necesita establecer una serie de relaciones entre el gobierno y las organizaciones sociales para que se incremente la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y en la elección de las autoridades y de los legisladores.

Paoli emite fuertes críticas a dos de los poderes fácticos. Puntualiza que la imagen de descomposición política y, en particular, de los partidos y de los legisladores, se ha venido promoviendo en los medios informativos escritos con difusión desmesurada de escándalos. No sólo presentan confrontaciones y diferencias, sino que las inducen, las provocan. Promueven la idea de que las autoridades no son eficaces. Hay casos en que las críticas tienen fundamento; pero existen situaciones en las que los medios difunden sus notas e imágenes con completa irresponsabilidad, porque se valen de que no hay recursos legales eficaces para plantearles juicios o procedimientos que los obliguen a fundamentar sus afirmaciones o a responder cuando deforman, cambian información y lesionan honras sin fundamento. Destaca que los medios se han resistido sistemáticamente a una regulación que los responsabilice de sus actos. Resulta apremiante la democratización de los grandes medios electrónicos. Otro

de los poderes fácticos criticado es el crimen organizado y en particular el narcotráfico. Aprovechando la debilidad que en la transición se ha producido en el poder del Estado con la neutralización de fuerzas políticas, los capos del crimen organizado han impulsado sus actividades. Han corrompido al personal responsable de muchas instituciones públicas, incluyendo Policía y Poder Judicial. Además, los líderes del narcotráfico han pervertido los reclusorios y han aumentado su injerencia en los procesos electorales. El aumento de su peso social, económico y político amenaza la convivencia pacífica.

Tiene razón Paoli al subrayar que se requiere un cambio de cultura política, de su polo autoritario a una posición sólidamente democrática. Es alarmante, como lo recalca el autor, que casi la mitad de los encuestados por la Secretaría de Gobernación en 2003 hayan manifestado que un funcionario público puede aprovecharse de su puesto público con tal de que resuelva problemas. En esa encuesta sobre cultura política y prácticas ciudadanas fue revelador que 87% estuvieran poco o nada interesados en política; más de la mitad pensaban que los partidos compraban el voto; un 61% estaban poco o nada satisfechos con la democracia que tenemos en México, aunque casi la mitad manifestaron no saber cuál era la diferencia entre un gobierno democrático y uno que no lo es. En esa misma encuesta, 85% pensaban que poco o nada le interesaba a los gobernantes lo que pensaba la gente, y 63% consideraban que las leyes se aplicaban sólo en beneficio de unos cuantos. En el informe del Latinobarómetro correspondiente a 2005, en México los encuestados respondieron que de 100 funcionarios 77 eran corruptos, y sólo 22% pensaban que las elecciones eran libres. Se tienen que democratizar los poderes, pero también la sociedad.

Como ya se ha dicho, el gran mérito de este libro es que realiza una disección del presente teniendo como perspectiva las grandes tendencias históricas. No obstante, hay

algunas cuestiones que habría que discutir o profundizar aún más. Para el autor, la autonomía del Banco de México es encomiable porque impide la discrecionalidad de los gobernantes; sin embargo, quienes han efectuado un análisis profundo de esta realidad han destacado que los bancos centrales se han convertido en independientes respecto a lo que pueda decidir la soberanía popular y no lo son respecto del capital financiero (Atilio Boron, *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2003). El autor señala también que aprecia como un hecho positivo la creación y actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ciertamente ha tenido épocas gloriosas, pero últimamente en la resolución de las elecciones locales en Oaxaca y en Veracruz ha solapado los fraudes, y hubo acusaciones de corrupción entre sus miembros, insuficientemente esclarecidas. Urge que el Poder Judicial sea limpiado de una endémica corrupción y que haya transparencia en su actuación. El libro considera loable la solución encontrada en el Senado respecto al voto de los mexicanos en el extranjero, pero deja de señalar los evidentes problemas por los que está atravesando. Se plantea la posibilidad de que en 2006 los electores puedan asumir la tesis de dividir su voto entre varios partidos para obligarlos a negociar. No obstante, precisamente eso es lo que ha sucedido en las últimas elecciones y los partidos no se han visto obligados a negociar. Además, habría que ver con más cuidado lo de la intencionalidad del votante, que parece más algo alegórico. Evidentemente el resultado es un reparto de votos que no le dan a ninguno la mayoría, pero ello se debe, más que a intenciones claras respecto a la valoración del conjunto, al resultado de las polarizaciones de votantes en torno a partidos y candidatos. El libro tiene en cuenta el avance electoral del priismo y el declive panista en los últimos años; pero no se hace ver el mayor avance del abstencionismo, sobre todo del juvenil. Los más

se están desentendiendo de los procesos electorales. En el libro se aprecia que la alternancia priista en el estado de Chihuahua después de un gobierno panista, y la ratificación del PAN en Jalisco, fueron actos que beneficiaron la democracia. No obstante, si esos gobiernos se examinan, como lo hizo Alberto Aziz en su artículo de la revista *Espiral*, “Problemas de primera y segunda generación en la democracia regional” (núm. 27, mayo-agosto de 2003, pp. 99-121), se puede observar que, independientemente del partido, en ambos casos hay una regresión hacia el autoritarismo. Ha habido avances a nivel nacional con algunas instituciones autónomas como el IFE, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el IFAI. No obstante, en las dos primeras su composición también ha registrado una involución debido a que los partidos no han respetado el carácter ciudadano de sus consejeros y los ha partidizado. Se teme que lo mismo puede suceder con la segunda generación de dirigentes del IFAI. En lugar de consolidación democrática se percibe una tendencia hacia la degradación por el imperio de la partidocracia. No deja de extrañar que entre los movimientos aludidos que empujaron hacia la democracia no se mencione el movimiento indígena, y que se considere como positiva la ley que sobre cultura y derechos indígenas fue aprobada en 2001, cuando la mayoría de los pueblos indígenas consideró que no había respondido a sus demandas fundamentales. En el libro también se alude a la crisis del Partido Verde por la corrupción de sus dirigentes, lo que hace prever una decadencia en su obtención de votos. No obstante, su precandidato ha sido el que más ha gastado en las precampañas. De acuerdo con el monitoreo contratado por el periódico *El Universal*, a mediados de noviembre el candidato del Verde llevaba gastados en radio y televisión más de 221 millones de pesos (el que le seguía, Santiago Creel, se quedaba 20 millones por debajo). Esto ha reposicionado a ese partido en una intención del voto entre 5% y el 7% de acuerdo con

las encuestas publicadas a mediados de noviembre de 2005. Esta gran cantidad de dinero, que no se sabe de dónde procede, le ha permitido ofrecer una alianza al mejor postor, pues ese porcentaje puede ser determinante en una elección muy cerrada, como es previsible. Esta clase de hechos debe inscribirse en los déficits de la democracia. Finalmente, para ilustrar el malestar con la democracia se citó el *Informe del PNUD sobre la Democracia en América Latina*. Tal vez hubiera convenido, de acuerdo con ese informe, criticar a otro de los poderes fácticos que ha entorpecido la democracia: el poder del dinero. Los poderes fácticos no son elegidos por nadie, a nadie rinden cuentas, son impunes y fijan las agendas públicas. Siguiendo también a ese informe, habría que recalcar que la salida a la crisis de la democracia se encuentra en no quedarse atrapados sólo en los límites de la democracia electoral y buscar una democracia integral donde la vigencia y respeto práctico a los derechos sociales resulta algo crucial. ☞