

---

## **REFORMA POLÍTICA Y SOCIEDAD. ALCANCES Y RESTRICCIONES DEL DISCURSO DEL 4 DE AGOSTO DE 1994**

*Yolanda Meyenberg Leycegui*

En su discurso del 4 de agosto de 1994, el entonces candidato del PRI a la presidencia de la república Ernesto Zedillo, expuso ante los miembros de su partido los lineamientos de una reforma política cuyo objetivo era la consolidación de la democracia.

En el proyecto se proponen interesantes transformaciones a la tradicional manera de hacer política en el país como: el fomento a la legalidad electoral, la construcción de un Estado de derecho, el equilibrio y delegación de competencias entre los distintos poderes, la reforma del poder judicial, la transformación del partido hegemónico y el apoyo al pluralismo dentro de un ámbito de legalidad. No obstante, existen relaciones que hacen a la democracia que el discurso omite.

Dedicaré este ensayo a la reflexión de tres cuestiones: las nociones teóricas que se encuentran detrás de la propuesta de Zedillo; el contraste entre el tipo ideal de sociedad en la que ésta encontraría un cauce operativo natural y el desarrollo real de la sociedad mexicana; y las restricciones del discurso en términos de la ausencia de puentes culturales que permitan la empatía entre el discurso y las aspiraciones democráticas de la sociedad.

En el discurso antes mencionado se observa la postura del candidato con respecto a un modelo de democracia que parte de dos vertientes: una, cimentada en la reflexión clásica de la filosofía liberal, la otra, fundada en la noción contemporánea de los supuestos procedimentales.

La reflexión clásica se encuentra en la idea del retorno a un Estado de derecho concebido como pacto básico a la vez que como principio institucional para la convivencia política individual. Así, Zedillo toca dos problemas centrales del liberalismo: los principios de libertad y

equidad que otorga el derecho a los ciudadanos y la certidumbre de la norma en el actuar público.

La noción se sintetiza en estos fragmentos del discurso:

el ejercicio de los derechos propios exige el respeto a los derechos de los demás; las obligaciones implican derechos; la ley obliga a todos por igual y nadie puede estar por encima de ella... No podemos fundar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento. Los mexicanos queremos y demandamos que la ley sea la norma indiscutible de la convivencia.

En el trasfondo lo que justifica un proyecto político con estas características es el supuesto de que los ciudadanos requieren protegerse tanto de los gobernantes como de ellos mismos para asegurar que aquellos que gobiernan definan políticas conmensurables con los intereses de todos.<sup>1</sup>

Las ofertas de la democracia fundada en la necesidad de protección serían el orden, la estabilidad y la paz como principios constitutivos del consenso:

No debe haber causa social ni causa política que no se pueda atender y resolver en el marco del Estado de Derecho. La observancia de la ley, el diálogo, la tolerancia y la construcción de consensos, constituyen el método de la democracia para dirimir nuestras diferencias y unir nuestros empeños. Por ello rechazo la violencia, pues contradice el signo de nuestros avances y es, por definición, excluyente, intolerante, despótica y arbitraria.

La reforma democrática contempla otro de los aspectos del liberalismo clásico, a saber, el equilibrio y delegación de competencias entre los poderes impersonales y legalmente circunscritos:

El postulado de soberanía nacional exige que el poder que detentan los distintos órganos del Estado sea limitado. El principio de división de poderes es un elemento fundamental de nuestro Estado constitucional. Dividido el poder ningún órgano del Estado podrá detentar por sí mismo todas las atribuciones y, además, los distintos poderes se limitarán y controlarán recíprocamente.

En la distribución de los poderes del Estado se encuentra el punto central de la reforma política zedillista, fundada en lo que define como

<sup>1</sup> David Held, *Models of democracy*, Londres, Cambridge University Press, 1990, p. 17.

“una presidencia capaz y acotada”. Esto, que representa un giro a la tradicional forma de hacer política, retoma la idea de que el paso decisivo hacia la democratización es el acto de sujeción de todos los intereses dentro de un marco institucional, es la devolución del poder de un grupo de personas a un cuerpo de reglas.<sup>2</sup>

En el discurso se plantea un fortalecimiento del poder legislativo, la reforma integral al poder judicial, y la recuperación del sentido y funciones clásicas del poder ejecutivo.

La reforma al poder judicial alude a uno de los rasgos que distinguen a un régimen autoritario de uno democrático: la impunidad. Bajo estos términos, la idea de justicia no atañe al sentido amplio del principio, sino a los procedimientos que competen a su impartición.

La democracia exige normas claras y justas con las cuales los ciudadanos puedan vivir, planear y organizar su vida en sociedad. También exige que la infracción a dichas reglas sea sancionada. De ahí la necesidad de un sistema efectivo de impartición de justicia como garantía de la vida democrática de México. En particular, los mecanismos jurisdiccionales para sancionar el abuso del poder deben ser plenamente efectivos. Un sistema democrático exige que los servidores públicos sean jurídicamente responsables cuando actúa arbitrariamente, es decir, sin la cabal observancia de la ley.

Quiero reiterar hoy aquí, el compromiso que he contraído de promover una reforma integral al sistema de impartición de justicia. Una reforma que garantice la independencia del Poder Judicial; establezca mecanismos efectivos de control a los actos de autoridad; eleve la calidad de la justicia; confeccione los sistemas de designación y ascenso, así como capacitación y actualización profesional de los funcionarios judiciales; modernice las estructuras operativas y la conciencia de los órganos judiciales; simplifique las leyes procesales; asegure una eficaz ejecución de sentencias, y mejore los sistemas de información, asesoría jurídica y defensoría del oficio, para garantizar el acceso a la justicia para todos.

Los procedimientos que traduzcan estas lógicas de fundación y justificación de la democracia liberal en acciones públicas son el segundo objetivo del discurso. En esto Zedillo acata los protocolos poliárquicos: la necesidad de construir los instrumentos adecuados para la expresión de los intereses; la capacidad de manifestación de las preferencias y el derecho a la participación.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Adam Przeworski, *Democracy and the market*, Cambridge University Press, 1990, p. 14.

<sup>3</sup> Dahl Robert, *La poliarquía*, Tecnos, Madrid, 1989.

Los conceptos se convierten en temas: legalidad electoral, reconocimiento del pluralismo, y definición de los espacios de interlocución de la sociedad y los partidos.

Al decir que “uno de nuestros grandes retos es traducir los grandes avances en materia electoral en una firme cultura de la legalidad; una cultura en la que el apego a la legalidad electoral sea la fuente inequívoca de la legitimidad política”, Zedillo apuesta a una democracia que se asiente en el reconocimiento del pluralismo y la competencia, se legitime fundamentalmente por la vía electoral.

En la definición de los procedimientos retoma de la teoría contemporánea dos ideas:

1) la democracia debe ser un mecanismo autorreforzado en el que las fuerzas políticas encuentren más adecuado someter sus intereses y valores al juego incierto de las instituciones, acatando los resultados y admitiendo que encauzar toda acción política dentro de un marco institucional es mejor que tratar de subvertir el orden establecido.

2) la democracia es un sistema donde existen partidos que representan divisiones de intereses, valores y opiniones; donde hay una competencia organizada bajo reglas; y en el que se abre periódicamente la posibilidad de que los partidos pierdan las elecciones.

El pluralismo se asume desde una doble perspectiva: la de los partidos y la de la sociedad civil organizada.

Desde la perspectiva de los partidos se plantea una ruptura entre el gobierno y el partido hegemónico, y la necesidad de reconocer y responsabilizar a la oposición en el ejercicio gubernamental.

El jefe del Ejecutivo no recibe un mandato partidista; gobierna para todos. Ejerceré las funciones del cargo en permanente comunicación con los partidos políticos recurriendo al diálogo para construir consensos; al acuerdo para consagrarlos; a la unidad para fortalecer a México. Me propongo ejercer plenamente la función política del cargo, alentar el pluralismo y la civilidad, agregar voluntades y distender enfrentamientos, reflejar mejor el pluralismo en nuestras prácticas y reconciliar en la unidad nuestras diferencias. Respetaré el disenso y cumpliré los acuerdos.

Desde la perspectiva de la sociedad civil no hay cabida en la pluralidad para la disidencia y las organizaciones se conciben como espacios consensuados.

Un gobierno democrático considera la participación plural y organizada de los ciudadanos como un espacio fundamental en la toma de decisiones. La

sociedad y sus organizaciones puedan así tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos. La multiplicación de los consejos consultivos en los niveles municipal, estatal y nacional, en los que tengan cabida líderes sociales representativos y profesionistas expertos habrá de ser una prioridad.

Un elemento que llama la atención en el discurso es que, siendo el individuo como ciudadano el actor fundamental de un proyecto de esta naturaleza, se le mencione sólo de manera indirecta; al hacerlo así parece que la tendencia de la democracia se inclina hacia el equilibrio del conflicto más que hacia la participación.

Al definir los espacios de interlocución de la sociedad y los partidos plantea dos momentos del proceso de democratización. En el primero, los partidos políticos aparecen no sólo como actores privilegiados sino prácticamente como las únicas voces válidas:

Es preciso asegurar que los partidos disfruten plenamente de todas las garantías y prerrogativas legales necesarias y que se mantengan en el centro del debate político. En una democracia moderna no es posible ni es deseable, construir acuerdos políticos fundamentales al margen de los partidos.

En el segundo momento, incorpora a la sociedad bajo una condición previa para su participación: la adquisición de las orientaciones de una cultura democrática.

Concibo la democracia no sólo como método para formar gobiernos, sino como vía privilegiada para que nuestra sociedad manifieste cabalmente sus potencialidades; como medio para que la creatividad logre ser expresión social de un esfuerzo compartido. Por eso, además de alentar la democracia política, estoy firmemente resuelto a corresponder con las exigencias de la cultura democrática que se está fecundando en la sociedad mexicana. Todos debemos contribuir a consolidarla porque es una cultura de unidad, porque es una cultura de paz, porque es una cultura de diálogo y el progreso genuino.

Conecto esta condición con otro de los propósitos del ensayo: contrastar el tipo ideal de sociedad en la que una propuesta democrática como esta encontraría un cauce operativo natural y el desarrollo de la sociedad mexicana en la realidad. Y la cuestión que deseo plantear se relaciona con una pregunta ¿son estas las instituciones y las dinámicas que permitirán la implantación y la permanencia de la democracia en México?

Las expresiones liberal y procedimental de la democracia comparten algunos supuestos: que son los individuos los que definen los principios institucionales de convivencia política; que las instancias de representación importan y que existe una corresponsabilización en ella de representantes y representados; y que el eje constitutivo del espacio político se ubica en el establecimiento de reglas para la competencia y códigos de castigo.

Los supuestos no concuerdan para la realidad mexicana en estos sentidos:

En México no existe una sólida tradición liberal, el éxito ideológico del liberalismo en el siglo XIX, nada tuvo que ver con las prácticas políticas que en su nombre se instauraron. Más aún, las provisiones electorales puestas en práctica durante ese periodo lejos de fomentar una postura política de carácter individualista, fueron diseñadas para establecer distinciones entre el pueblo y la élite; entre los ciudadanos activos y los pasivos; y entre los derechos civiles y los políticos que permitieran, a fin de cuentas, una elección de notables. En el trasfondo de los debates electorales de la época se encontraba el supuesto del derecho de la élite a gobernar y educar a una población aún incapaz de ejercer la soberanía por sí sola.<sup>4</sup>

El pacto consensual básico que rige en la actualidad la vida política del país tampoco se establece entre individuos, asume y comprende a colectividades. No son los intereses individuales sino los acuerdos entre élites partidistas, corporativistas y empresariales los que han definido por largo tiempo los principios institucionales vigentes.<sup>5</sup>

Las instancias de representación como canales de comunicación entre representantes y representados no han funcionado a la manera liberal. No hay una dinámica partidista competitiva, ni una tradición parlamentaria en sentido original del término, más aún, la legislación electoral vigente impide que ésta se consolide como una práctica política a corto plazo. No existen, además, claras garantías de que la expresión última del individualismo liberal, el voto, sea respetada.

<sup>4</sup> Xavier Guerra François, "The spanish-american tradition of representation and its european roots", *Journal of Latin American Studies*, vol. 26, núm. 1, february 1994.

<sup>5</sup> En este sentido cobra vigencia la afirmación hecha por Guerra para el siglo XIX: Pese a la rápida y precoz transición de la América hispana a la política moderna se debe contemplar la orientación tradicional que permanecía en esas sociedades al tiempo de la independencia. Estructuradas como estaban en viejas unidades humanas singularmente coherentes como: clanes familiares o de parentesco, comunidades rurales, provincias, etnias y agrupaciones indígenas, etcétera, hubiera sido sorprendente que esos actores colectivos tradicionales y sus percepciones sobre el antiguo régimen hubieran desaparecido repentinamente a través de la mera adopción por las élites de un sistema de referencias modernas. *Ibid.*, p. 25.

Lo que ha habido y permanece son relaciones de participación política organizadas y articuladas a partir de cuerpos intermedios de atención a las demandas.

Al decir que la democracia exige normas claras y justas con las cuales los ciudadanos puedan vivir, planear y organizar su vida en sociedad, el entonces candidato admitía su carencia. Este país funciona con códigos y reglas no comprendidas dentro de la normatividad establecida en los preceptos de impartición de justicia, y durante mucho tiempo la impunidad ha formado parte de una estructura de poder aceptada.

Con todo, habría que preguntarse qué tanto el discurso responde a los requisitos de la sociedad con respecto a la democracia y cuáles sus posibilidades de recepción en una sociedad cuyos parámetros distan mucho de ser liberales.

Una reforma política democrática no puede ser enunciativa, ni puede omitir el mundo de significados comunes a una tradición que entiende al voto como el vehículo para lograr beneficios para cuerpos o comunidades. Un discurso en el que se propone una reforma política debe tener en cuenta la pregunta que se encuentra detrás de la acción: ¿qué es lo que los individuos piensan que ganan con la democracia?, pregunta cuya respuesta requiere la construcción de puentes culturales que permitan la empatía entre lo que se ofrece, lo que se entiende que se ofrece y lo que se desea sea ofrecido.