

---

## NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS



David Cienfuegos Salgado\*

BÁEZ SILVA, Carlos, *Democracia y gobernabilidad en México*, México, Editora Laguna, Gobierno del Estado de Coahuila, Comisión de Fiscalización Electoral del Estado de Chiapas, 2008, 427 p. [Prólogo de David Cienfuegos Salgado]

Esta es una obra que vale la pena celebrar. Se trata de una importante aportación a la historia política de nuestro país. Por ello, a continuación nos permitimos transcribir parte del prólogo realizado para tal trabajo académico:

En nuestro país los indicadores sobre la confianza ciudadana en las instituciones y organizaciones estatales constituyen una alerta para académicos y políticos. La plática informal, cotidiana y no pocas veces certera, da cuenta de lo difícil que resulta hoy día explicar los procesos sociales y políticos, especialmente los relacionados con el concepto democracia. Es largo el memorial de agravios de los distintos Méxicos que componen los Estados Unidos Mexicanos, como larga resulta ser la construcción de instituciones y su caída en nuestro entorno, todo contextualizado en la idea de transición democrática.

En un contexto de cambios, transformaciones y adaptaciones, Carlos Báez Silva nos ofrece en esta obra una aproximación al fenómeno político mexicano, especialmente en las últimas cuatro décadas del siglo XX, cuando “las modificaciones fueron muchas, continuas y diversas”. Tal aproximación parte de una premisa: el cambio ha estado orientado por la búsqueda de la gobernabilidad antes que por la búsqueda de la democracia; tal es la hipótesis general del autor en esta investigación. Pero para iniciarla tiene que dejar en claro cuáles son sus herramientas. Por ello, el capítulo primero es un extenso marco

---

\* Doctor en Derecho por la UNAM. Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

teórico que, aunque así lo parece, lejano del análisis nacional sirve para contextualizar los restantes capítulos. Pero no sólo es un marco teórico, no, Carlos Báez nos ofrece un imponente resumen de esos lábiles conceptos que habrá de manejar y lo hace a partir de las reflexiones que importantes teóricos han ido acuñando en las últimas décadas. Es el estado del arte en lo que se refiere a los conceptos manejados.

Me parece sumamente importante el trabajo que nos entrega Carlos Báez. Finalmente no podemos omitir que la búsqueda de la gobernabilidad y de la democracia animará los debates y los cambios que se gesten en las décadas por venir. Y esta búsqueda tiene que ser una labor compartida, porque al final del día la historia de la democracia es la historia de todos. De ninguna otra manera puede entenderse la frase de Amartya Sen: “Un país no tiene que ser considerado apto para la democracia, tiene que volverse apto mediante la democracia”. Y de aquí habrá que derivar una pregunta que subyace en la discusión y a la que el autor no omite dar respuesta *¿Por qué se hace difícil gobernar en regímenes democráticos?* La respuesta no resulta clara, pero es fácil advertirla. Porque, como se afirma en cita a Bobbio, en la democracia la demanda es fácil y la respuesta es difícil. En efecto, el problema de la gobernabilidad es que las demandas crecen mientras la capacidad del gobierno se estanca. Así se explica también para todos los casos, entre ellos el mexicano; la cuestión de por qué se tornó difícil gobernar el sistema democrático tiene una respuesta precisa: “porque los problemas de administración se presentan y se complican en el mismo momento que el gobierno encara problemas de legitimidad”. Así, la ingobernabilidad surge como un problema doble: los gobernantes no pueden gobernar y los gobernados se resisten a ser gobernados; en otros términos, unos ya no pueden mandar “como antes” y otros ya no quieren obedecer “como antes”.

El concepto de gobernabilidad le merece a Báez Silva una simple definición: capacidad de gobernar de manera eficiente. Definición sobria que hace a un lado los complejos elementos que dan forma al concepto: legitimidad, eficacia y estabilidad, donde los dos últimos se subordinan al primero. La legitimidad es definida como la justificación de la relación de mando y obediencia, de la relación de poder político, que sólo puede tener como origen racional el acuerdo de voluntades entre quien manda y quien obedece.

La relación entre estos conceptos resulta evidente para el autor: el primer requisito para hablar de un Estado y de un gobierno democrático es que existan, en efecto, un Estado y un gobierno y que realmente *funcionen* como tales, y para que ello suceda, uno y otro deben ser eficaces y, fundamentalmente, *legítimos*. Rubros relevantes, porque deriva en consecuencias importantes como la violencia legítima, respecto de la cual considera que la autoridad no es legítima porque sea obedecida, sino que, precisamente, es obedecida porque es legítima. Por encima de tales concepciones, aparece la idea de que la democracia es una forma institucionalizada de competencia por el poder político, pero al mismo tiempo es un sistema que facilita la expresión de demandas no políticas que, ante la incapacidad de ser transmitidas por canales diversos a los tradicionales, invaden y colman la arena electoral, convirtiéndose finalmente en demandas políticas.

Carlos Báez nos recuerda que en diversos momentos los conceptos de gobernabilidad y democracia han sido considerados antitéticos: en el *Reporte de la Comisión Trilateral*, de mediados de los setentas, subyace la necesidad de recuperar la gobernabilidad incluso a costa de la democracia. El autor se refiere a la definición que da Ralf Dahrendorf: La gobernabilidad hace referencia a la capacidad de los gobiernos para dar dirección a las economías, a la sociedad y a las comunidades políticas que gobiernan, y hacerlo efectivamente. De esta forma se aproxima a nuestros tiempos mexicanos. Lo hace “interpretando”, quizá a sabiendas de que el intérprete se explica en lo íntimo y lo reproduce en su mejor esfuerzo; hace suyas las voces, las palabras, los datos, las herencias que de todo tipo están en papeles y máximas y trata de darles sentido para que la generación a la cual pertenece tome nota y actúe en consecuencia.

El autor puede afirmar que hace una “reinterpretación” de las interpretaciones sobre el tema, pero la visión de conjunto y el desapasionado apasionamiento de los lecturas hechas al lado de su maestro Córdova, sólo deja espacio para pensar en la simple y llana interpretación suya, la del cambio político que debe digerir y capitalizar la nueva generación de ciudadanos mexicanos. Quizá por eso la necesidad de que esta versión que nos ofrece sea “global, panorámica, amplia”, en donde el análisis está orientado por la idea de gobernabilidad, no por la idea de

democracia como finalidad u objeto del cambio, y ahí está la diferencia con otros trabajos similares.

Carlos Báez Silva nos dice que inició esta investigación con el objeto de revisar el cambio político en México en los últimos cuarenta años. Para el autor, el cambio político se evidencia, se manifiesta en forma clara en lo que se denominan estructuras o instituciones políticas, las cuales no siempre ni en forma necesaria coinciden con los dictados constitucionales. Así, si el tema a tratar era el cambio político, el objeto de la observación de la investigación tenía que ser el conjunto de *patrones de comportamiento estructural* de la vida política mexicana. Como advierte el autor esos patrones de comportamiento así como las normas relativas fueron objeto de modificaciones en el período que estudia. Sin necesidad de ser conocedores o expertos en derecho electoral podemos coincidir con el autor, toda vez que la mayoría de esas transformaciones tuvieron impacto en nuestra cotidianeidad ciudadana: las reformas al marco jurídico en materias como las elecciones, la integración y funcionamiento de las cámaras de los diferentes congresos del país, la justicia electoral, las facultades presidenciales, etcétera.

Las preguntas que pretende responder el autor con la investigación que ahora presentamos, en torno al cambio operado en el régimen político mexicano, son: ¿Qué es lo que cambia? ¿cómo cambia?, ¿cuál es la dirección del cambio? ¿cuál es su *tiempo*? ¿cuáles son las Estas cuestiones derivaron en otras, tales como: ¿Ha cambiado el régimen político mexicano? ¿Cuáles son las estructuras de identidad de este régimen, es decir, aquellos elementos que, no obstante presentarse una sucesión de diferencias, le permiten seguir siendo el mismo? ¿Cómo se ha operado y, sobre todo, manifestado este cambio?

Para el autor, el cambio, como él lo denomina “político estructural”, se advierte en las reformas políticas, pues en su libro, explica el proceso de deterioro de la gobernabilidad en México y pone especial énfasis en las causas y las soluciones que el régimen implementó para tratar de mantener a flote dicha gobernabilidad. Aquí, las reformas políticas tienen un papel relevante. La referencia al “famoso discurso” de Jesús Reyes Heróles en Chilpancingo en 1977, se justifica porque en ese proceso de reforma política encuentra el inicio de la “verdadera liberalización del régimen”. Y no sólo eso, “la reforma política de 1977

representa en México la creación de las condiciones institucionales necesarias para el desarrollo de la sociedad política”, o como señala en las conclusiones “el inicio del cambio político estructural en México”.

No sólo eso, en la obra que se presenta, unidad nacional, caudillismo, reparto agrario, reformas sociales, burocracia, política de masas, ideología revolucionaria, presidencialismo mexicano, clientelismo, milagro mexicano, desarrollo estabilizador, corporativismo, revolución institucionalizada, son algunos de los temas que explican el pasado próximo de la década de los sesentas, punto de partida del autor, y que sirven también de telón de fondo en la explicación política de los cambios constitucionales, por ejemplo, el caso de la incorporación de los “diputados de partido”, definido por Báez Silva, “como mecanismo para evitar la muerte por ‘inanición’ del régimen político de partido hegemónico, y a partir de ahí la constante voluntad reformadora del régimen para facilitar el acceso (controlado) de grupos políticos de opositores a determinadas estructuras de gobierno”.

En la obra que prologamos el autor nos ofrece datos duros, objetiviza el fenómeno, habla de escaños en la Cámara de Diputados y compara, analiza, desmenuza, habla de las condiciones de acceso a la competencia institucional y la revisa. Los numerosos cuadros del capítulo tercero son el acopio de la información necesaria para explicar las características del régimen político mexicano, en donde habrá de destacar, en desdoro del régimen jurídico cómo la ley se convirtió en arma política.

El autor precisa: “Si bien mi objetivo no es, solamente, describir al régimen, lo cierto es que tengo que hacerlo; si bien mi intención no consiste en analizar las elecciones y a los partidos, necesito tomar en cuenta a quienes lo han hecho, con la finalidad de ofrecer un panorama general de lo ocurrido en los cuarenta años anteriores”. ¿Por qué CBS transita del derecho a la ciencia política y a la historia política? Creo que la respuesta que da es más que suficiente. Él afirma que el interés por esas disciplinas “nació de una necesidad personal: buscar una explicación satisfactoria de la realidad que me ha tocado vivir”. Ahí está la razón del autor y de toda una generación: escribir “para entender la vida política de mi país”.

A pesar de ello, se resiste a aceptar que ha historiado la política mexicana, como no sea un ‘paso necesario’: “Parecería que mi intención fue escribir un texto de historia política, pero nada más alejado de

mi intención; repito que para responder a las diversas preguntas que el tema me planteó hubo necesidad de recurrir a la historia reciente, pero como un paso necesario para encontrar explicaciones e interpretaciones". El propio autor afirma que quien pretenda llevar a cabo análisis político no puede escapar a la necesidad de conocer la historia política y, para entenderla, la teoría clásica de la política, y en ambas el magisterio de Arnaldo Córdova se antoja imprescindible.

Afirma el autor, con la certeza que le dio el conocimiento contenido en la amplia bibliografía leída, "que el cambio de régimen político en México se había llevado a cabo a través de procesos electorales, los cuales fueron cobrando una mayor certeza a partir de diferentes reformas estructurales, las cuales fueron resultado de la presión ejercida por la nueva pluralidad política que se presentó dentro de las propias estructuras políticas, lo que era resultado de una participación popular cada vez mayor debido al descontento producido por dos causas principales: la ausencia de límites y controles reales en el ejercicio del poder político y las sucesivas crisis económicas con sus secuelas".

Los temas que resultan destacados y recurrentes forman parte de nuestra información ciudadana compartida expresa o implícitamente; durante las últimas cuatro décadas: cuestionamiento de la autoridad estatal, como señala Carlos Báez déficit en la capacidad del poder político del Estado para hacerse obedecer; aunado a las manifestaciones de insatisfacción; debilitamiento de los liderazgos políticos; la aparición de "nuevos participantes", en oposición, en el juego político-electoral; competencias electorales de saliva (como explica el autor: los candidatos con tal de obtener el mayor número de votos, ofrecían y se comprometían a, en caso de salir electos, otorgar nuevos programas sociales y a mejorar los existentes); necesidad del gobernante de asegurar la lealtad de la población y, en especial, de ciertos grupos esenciales para el sostenimiento del gobierno y la paz social; etcétera.

Este panorama nos lo ofrece Carlos Báez con profusión de datos que sustentan su interpretación, y que dejan ver, por encima de todo, que estamos ante el resultado de la labor de un investigador serio y disciplinado. Quizá es un trabajo parcial, porque como el propio autor lo reconoce parte de presupuestos que valdría la pena comentar (e investigar más a fondo). Tal es el caso de los cambios sociales. El autor admite que la causa del cambio político que intenta describir está en la

sociedad, pero al tener acotado su ámbito de estudio a “lo estrictamente político del cambio” convirtió a los cambios sociales en un presupuesto: las sociedades contemporáneas cambiaron en forma tal que generaron, a su vez, la necesidad de que las estructuras políticas cambiaran para adaptarse a esas nuevas sociedades y permanecer en el tiempo; en otras palabras: Los regímenes se transformaron en razón de los cambios experimentados por las sociedades que gobernaban. Esta interpretación, me parece es producto de la labor acuciosa y ordenada de un joven talentoso, que interpreta con excelente voz, una de las muchas letras, que alejadas de la épica tradicional, dibujan un estado complejo, una nación dividida y una clase política en transición.

El análisis propuesto concluye con un reto generacional que urge ser asumido: La construcción de la gobernabilidad democrática es la tarea pendiente del nuevo régimen político mexicano. Así se entiende esa afirmación al inicio de la obra acerca de que lo mejor del cambio está aún por venir, y presumo que el autor asume el reto porque aventura, exactamente al final de la obra la condición que encuentra para concluir la transición política en nuestro país: la necesaria institucionalización de un Estado de Derecho, concepto cuyo contenido explicita. Esta es la tarea de toda una generación, tarea a la cual se hace ya una importante aportación con este libro.

Como podrá apreciar el lector de **QUID IURIS**, esta es una más que recomendable obra para leer, informarse y reflexionar sobre nuestro proceso democratizador.