

El cambio político en México



Arturo Valenzuela

Francisco Gonzalez Ayerdi

Francisco Valdés Ugalde

John Bailey

Jorge Buendía Laredo

3



Colección **sinergia**

3

Instituto Electoral del Distrito Federal

El cambio político en México

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

DIRECTORIO

Consejero Presidente: JAVIER SANTIAGO CASTILLO
Consejeros Electorales: MARÍA ELENA HOMS TIRADO
EDUARDO R. HUCHIM MAY
RUBÉN LARA LEÓN
ROSA MARÍA MIRÓN LINCE
JUAN FRANCISCO REYES DEL CAMPILLO LONA
LEONARDO VALDÉS ZURITA

Secretario Ejecutivo: ADOLFO RIVA PALACIO NERI

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: SERGIO MUÑOZ CAMBRÓN
Suplente: JOSÉ CARLOS TREJO SALAS

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: VICENTE GUTIÉRREZ CAMPOSECO
Suplente: JOSÉ LUIS DOMÍNGUEZ SALGUERO

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: RENÉ ARCE ISLAS
Suplente: FROYLÁN YESCAS CEDILLO

PARTIDO DEL TRABAJO

Propietario: ERNESTO VILLARREAL CANTÚ
Suplente: ADRIÁN PEDRO CORTES

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietario: JORGE LEGORRETA ORDORICA
Suplente: ZULY FERIA VALENCIA

CONVERGENCIA

Propietario: ELÍAS CÁRDENAS MÁRQUEZ
Suplente: GABRIEL LUGO GARAY

El cambio político en México

Arturo Valenzuela

Francisco Gonzalez Ayerdi

Francisco Valdés Ugalde

John Bailey

Jorge Buendía Laredo

COMISIÓN DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

PRESIDENTA

Consejera Electoral ROSA MARÍA MIRÓN LINCE

INTEGRANTES

Consejero Electoral LEONARDO VALDÉS ZURITA

Consejera Electoral MARÍA ELENA HOMS TIRADO

Encargado del despacho de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica:
JOSÉ LUIS BARAJAS MARTÍNEZ

Editor: Valentín Almaraz Moreno, subdirector de Diseño y Producción de Materiales

Corrección de estilo: Nilda Iburguren, técnica especializada "A"

Ilustración de portada y formación: Paula Montenegro Gigante, supervisora de campaña comunitaria

Autores: Arturo Valenzuela, Francisco Gonzalez Ayerdi, Francisco Valdés Ugalde, John Bailey y
Jorge Buendía Laredo

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan

14386 México, D.F.

www.iedf.org.mx

1ra. edición, diciembre de 2003

ISBN: 968-5505-52-7 (colección)

ISBN: 968-5505-51-9

Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

ISBN para versión electrónica: 978-607-7582-35-9

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
CARACTERIZACIÓN DEL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO Y SUS PERSPECTIVAS	
Arturo Valenzuela	13
EL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO	
Francisco Gonzalez Ayerdi	29
LA CAÍDA DEL NACIONALISMO REVOLUCIONARIO Y EL CAMBIO DEL ESTADO EN MÉXICO	
Francisco Valdés Ugalde	67
CAMBIOS Y GOBERNABILIDAD EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO	
John Bailey	107
EL CAMBIO ELECTORAL EN MÉXICO, 1997-2003	
Jorge Buendía Laredo	121
LOS AUTORES	137

PRESENTACIÓN

El país enfrenta una serie de transformaciones y situaciones inéditas en su vida política. Los cambios efectuados en la legislación electoral han dado como resultado una nueva forma de relación entre ciudadanos, partidos y gobierno. La ciudad de México es una de las entidades que más ha visto alterada su vida política y la legislación que la rige: en 1988 se elige por primera vez una Asamblea de Representantes; en 1994 el Congreso de la Unión expide el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; la reforma constitucional de 1996 impacta de manera importante su estructura de gobierno al otorgar facultades a la Asamblea Legislativa para crear y modificar los ordenamientos legales que la norman, consecuencia de lo cual es la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y el Código Electoral del Distrito Federal.

Como resultado de los cambios arriba señalados ha surgido un nuevo actor político que es el ciudadano activo. Este sujeto requiere elementos que le permitan estar lo suficientemente informado de sus derechos y obligaciones. Por tal motivo, el Instituto Electoral del Distrito Federal en congruencia con sus objetivos, ha impulsado un programa editorial que pretende recoger las reflexiones de especialistas en diversos temas relevantes que tienen que ver con su quehacer institucional como promotor de la cultura política democrática.

En este número de la colección *Sinergia* colaboran cinco académicos destacados: Arturo Valenzuela, Francisco González Ayerdi, Francisco Valdés Ugalde, John Bailey y Jorge Buendía Laredo. “El cambio político en México” es el tema del presente volumen y sobre él nuestros autores invitados reflexionan, cuestionan y proponen.

Arturo Valenzuela en su texto “Caracterización del cambio político en México y sus perspectivas” realiza un repaso de los desafíos que enfrenta la democracia en los países latinoamericanos, poniendo especial énfasis en México. El autor señala tres preocupaciones que se manifiestan recurrentemente en los últimos tiempos: 1) está fracasando la democracia en América Latina; 2) está fracasando también el modelo neoliberal y 3) como resultado tal vez del fracaso de la democracia y del fracaso del modelo, estamos frente a una nueva era de izquierda y populismo de izquierda. Estas ideas que son consideradas “mitos” por el autor, le permiten realizar un diagnóstico de la situación política actual de nuestro país.

Francisco Gonzalez Ayerdi en su ensayo titulado “El cambio político en México” nos presenta un panorama general de los fundamentos históricos de dicho cambio y las dificultades que se han presentado en la búsqueda y construcción de la democracia desde la reforma política de 1977 a la actualidad. Atinadamente nos indica que el cambio político no surgió intempestivamente, no se debió a un solo factor, ni tampoco se resolvió en un solo capítulo y por otro lado, nos señala que la conciencia democrática no se establece por decreto, ni tampoco es un artefacto hecho a la medida y disponible en todo momento; surge de la experiencia política, implica un cambio ideológico y requiere un amplio horizonte cultural para desplegarse.

En “La caída del nacionalismo y el cambio del Estado en México” Francisco Valdés Ugalde realiza un análisis muy sugerente en torno al punto de quiebre del nacionalismo revolucionario y las consecuencias para la economía, la política y la sociedad actuales. A partir de la crisis del modelo, el autor considera que es necesario completar la transición democrática

ca inconclusa y establecer nuevas reglas que puedan ayudar en la reconstrucción del Estado sobre un nuevo consenso nacional acerca de su papel en la dirección económica. La concepción de democracia que debe regir este proceso incluye alternativas político-económicas que no pueden ser provistas separadamente por el neoliberalismo económico y la democracia política.

John Bailey en su texto “Cambios y gobernabilidad en el sistema político mexicano” realiza un diagnóstico de la situación actual de México. Plantea que como nuestro país vivió 70 años de presidencialismo con un partido hegemónico fuerte, es de esperar que el actual gobierno sea de transición. Vislumbra que en el futuro próximo se observará el producto de un largo proceso de reforma institucional y, más importante todavía, un proceso largo de aprendizaje por parte de gobernantes y gobernados.

Finalmente, Jorge Buendía Laredo en su ensayo “El cambio electoral en México, 1997-2003”, señala que un indicio del cambio político es la renovación de los cuadros dirigentes de una sociedad. La gran innovación de las elecciones fue ofrecer un método pacífico para la sustitución del liderazgo político de un país; por lo anterior una de las maneras más apropiadas para el estudio del cambio político es hacerlo a través del cambio electoral. En particular enfoca las transformaciones que en nuestro país han tenido lugar en el nivel distrital.

Instituto Electoral del Distrito Federal

CARACTERIZACIÓN DEL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO Y SUS PERSPECTIVAS*

Arturo Valenzuela

Existe actualmente en los medios de comunicación una preocupación bastante marcada sobre tres temas: 1) está fracasando la democracia en América Latina; 2) está fracasando también el modelo neoliberal impuesto en América Latina; 3) como resultado tal vez del fracaso de la democracia y del fracaso del modelo neoliberal, estamos frente a una nueva era de izquierda y populismos de izquierda en América latina.

La verdad es que estos tres temas son hasta cierto punto mitos. Entonces, quiero partir de una pequeña discusión de esos mitos para después referirme más concretamente a los desafíos de la democracia, y tratar entonces la situación de México.

¿Por qué son mitos? Empecemos por la cuestión de la izquierda. Por lo menos hasta la fecha, no existe una tendencia generalizada de gobiernos de izquierda en América Latina. Si uno toma, por ejemplo, de Panamá hacia el norte, todos los países, con excepción de la República Dominicana, que tiene un gobierno socialdemócrata, están en realidad liderados por gobier-

* Conferencia del autor en el ciclo de conferencias *Los grandes temas de lo público / Hacia un nuevo orden democrático* (IEDF, UIA, UNAM), pronunciada en la ciudad de México el 10 de diciembre de 2002.

nos de derecha. Y las últimas tres elecciones en Centroamérica —en Costa Rica, en Honduras, en Nicaragua— han dado presidentes de derecha. Y México tiene un presidente, más bien, de centroderecha.

De Panamá hacia el sur esta tendencia no es evidente. Se ha comentado mucho lo de Ecuador con Lucio Gutiérrez. No está claro que Lucio Gutiérrez sea necesariamente un personaje de izquierda, es populista hasta cierto punto.

Yo conversé en Washington bastante largamente con él, después de la primera vuelta, cuando hizo un viaje a esa ciudad. Pero lo más importante es que Lucio Gutiérrez, en la primera vuelta, obtuvo menos de 21% de la votación.

Lo mismo ocurre en Bolivia, donde Evo Morales alcanzó menos de 22 por ciento de la votación.

En Chile, el gran desafío para el gobierno de centroizquierda no es la izquierda radicalizada, sino la derecha, que amenaza al gobierno de Lagos y al gobierno de la concertación con una vuelta.

En la Argentina no se vislumbra ninguna figura de izquierda importante. A pesar de la candidatura de Elisa Carrió, en este momento no está claro hacia dónde van.

Sin duda, Lula es la excepción, pero es la excepción que prueba la regla de que efectivamente todavía no estamos en una situación de evolución hacia la izquierda. A lo mejor eso viene.

En el caso de Brasil, yo creo que eso ha sido muy positivo, porque también es positivo en las democracias tener relevos, y el relevo más lógico en Brasil fue el de Lula.

No me voy a extender sobre el segundo tema, el neoliberalismo. Creo que aquí hay mucho que considerar. Es obvio que no hay nadie que esté en este momento diciendo que se tenía que volver al modelo anterior de sustitución de importaciones, a los modelos estatistas.

Existe una frustración enorme con muchas de las reformas emprendidas. En algunos países, éstas no se hicieron bien, es decir, no se imple-

mentaron con transparencia. En otros países, no se completaron, y efectivamente está muy claro que no se pueden realizar reformas económicas profundas sin tener una mayor capacidad de gestión del Estado.

Uno de los grandes mitos de esta última época ha sido la noción de que si un gobierno hace reformas económicas y se despreocupa de la cuestión de la democracia, de la situación de la democracia, se podría avanzar. Por supuesto que se requiere un Estado más fuerte, y voy a referirme a esto un poco más adelante. Más fuerte y más capaz para poder llevar a cabo las políticas públicas nacionales.

Me quedo entonces con el último tema (en realidad era el primero), que es el estado de la democracia. ¿Ha fracasado y está fracasando la democracia en América Latina? Estamos frente a un nuevo ciclo.

Yo creo que es muy difícil todavía decir algo en ese sentido, porque la realidad es que por primera vez en la historia tenemos en América Latina a todos los países con gobiernos elegidos, con excepción de Cuba.

Es evidente que la calidad de la democracia deja mucho que desear, pero eso no significa que haya habido un revés importante en el proceso de consolidación de la democracia. ¿Por qué? Porque no hay que confundir el establecimiento de procesos democráticos con su consolidación.

La consolidación de la democracia es un proceso enormemente complejo, difícil y de largo alcance. Si pensamos que la llegada de un gobierno elegido significa que automáticamente se va a ir consolidando la democracia, cometemos un error muy serio.

En la mayoría de los países de América Latina se requiere un esfuerzo de muy largo plazo para poder consolidar los procesos democráticos; no hay que confundir la implementación con la consolidación democrática.

En muchos países de América Latina la fragilidad de la democracia es patente. En el caso, por ejemplo, de Argentina, un país que tuvo cierto éxito económico y después experimentó una decadencia económica durante casi todo el siglo XX, la situación de la democracia siempre fue enormemente frágil.

Cuando el presidente De la Rúa recibe el poder de manos del presidente Menem, es la primera vez desde 1928 que el poder pasa en forma normal de un gobierno civil a otro gobierno civil, y la primera vez en la historia de la Argentina que el poder pasa de un gobierno civil de un signo político a un presidente de otro signo político. (Acordemos que el traspaso del poder de Alfonsín a Menem no siguió el curso normal ya que el primero tuvo que renunciar antes del término de su mandato, en un ambiente de grave crisis económica.)

Éste no es un país con una gran trayectoria democrática, y hemos visto que, obviamente, hay un fracaso importante del esfuerzo por consolidar la democracia.

Y así se podría hacer una revisión de los distintos países de América Latina. Algunos no tienen ninguna tradición democrática, por ejemplo Haití, o Paraguay, y también muchos de los países de Centroamérica. En otros, la democracia siempre fue una especie de alternancia entre gobiernos militares y gobiernos civiles, como es el caso de Ecuador.

México se diferencia en ese sentido enormemente de los otros países; no tiene una tradición de militarismo, pero sí una tradición de cierto autoritarismo de partido único. Es un régimen estable en comparación con los otros, pero su tradición democrática es muy efímera en ese sentido.

Ahora bien, esta situación de la democracia en América Latina no debería sorprendernos, porque los procesos de consolidación democrática, incluso en los países de Europa, han demorado mucho. Olvidamos fácilmente que fue después de la segunda guerra mundial cuando se consolidó la democracia en países tan importantes como Alemania, Italia, para qué decir España, Portugal. Y hoy día, el desafío de la consolidación de la democracia en buena parte de la Europa cristiana todavía está por darse. O sea que los procesos de consolidación democrática son procesos complejos, largos, que toman tiempo.

Lo fundamental, a mi juicio, y esta es una reflexión que quiero plan-

tear en este momento, lo fundamental es que, para consolidar la democracia, se tienen que ir resolviendo los problemas de la democracia en democracia.

El grave flagelo que tuvo América Latina en el pasado fue que cuando surgía un problema de la democracia, llegaban los militares, se reemplazaba el régimen democrático, se instalaba un gobierno autoritario que se suponía iba a resolver los problemas políticos del país, y lo único que hacía era postergar el proceso de consolidación democrática.

Termino esta reflexión general sobre la democracia con una última consideración importante. Y es que, por supuesto, también al hacer una revisión general de los procesos democráticos en América Latina es preciso diferenciar países.

Existen países donde esta transición última a la democracia refleja más bien una redemocratización, como muestran los casos de Uruguay y Chile, y no necesariamente un proceso de establecimiento por primera vez de la democracia.

Y aquellos países que efectivamente están pasando por un proceso de redemocratización, que cuentan con una tradición democrática más fuerte, van a estar en mejores condiciones para tener éxito que los países que se hallan empezando apenas la tarea de crear instituciones democráticas.

El único país donde se ha producido un franco derrumbe de la democracia, donde efectivamente tienen razón los periodistas que hablan de un revés importante de la democracia, en este momento, es Venezuela, donde efectivamente existe un colapso del sistema democrático, que se relaciona con el colapso de los partidos políticos. Este es un tema que también preocupa a muchos países de la región y que voy a desarrollar a continuación, al referirme a los desafíos de la democracia y tratar el caso de México.

LOS GRANDES DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA

No estamos necesariamente frente a un revés, por supuesto, pero es obvio que existen grandes desafíos.

En esta última época de democratización en América Latina —la época del auge de la democracia en la región, que va desde principios de los años ochenta hasta hoy día— ha habido 12 presidentes que no han completado su periodo constitucional. Existe entonces un problema muy serio con la democracia.

A diferencia del pasado, la gran mayoría —todos, con la excepción de uno— no fueron derrocados por un golpe militar clásico. El único golpe militar clásico fue el de Haití, cuando Aristide fue reemplazado por una junta militar. Existen, obviamente, presiones militares en otros casos, por ejemplo en el caso de Guatemala, en el caso de Ecuador y en el caso de Paraguay, pero el factor militar no fue determinante.

Y en este grupo de presidentes fracasados —porque estamos frente a presidentes fracasados— tenemos a Carlos Andrés Pérez en Venezuela, con enjuiciamiento político, y a Collor de Melo en Brasil, también con enjuiciamiento político; tenemos a Fujimori que tiene que renunciar, lo mismo que De la Rúa, Mahualt, Bucaram y Serrano; tenemos a Balaguer, en la República Dominicana, que tiene que cortar su periodo presidencial. Es decir, estamos frente a una clara situación de fracaso presidencial, de presidentes que no llegan al término de su periodo. Entonces, ¿cuáles son los problemas de la democracia?, ¿cuáles son las crisis de la democracia que debemos tener en mente?

Primero, a mi juicio, existe una crisis muy fuerte de representación. Y el problema de la representación tiene que ver con el complejo sistema de la traducción de la voluntad del elector al sistema de toma de decisiones del país, en una democracia.

Mal que bien, lo que diferencia a la democracia de todos los otros sistemas es que, obviamente, se basa en la legitimidad de la soberanía popular.

Pero, ¿cómo traducir esa voluntad popular al sistema de toma de decisiones, para que lo que se produzca, las políticas públicas que se generen efectivamente, reflejen la voluntad de los ciudadanos, y los ciudadanos se sientan verdaderamente representados?

Ahí tenemos un problema bastante serio en la mayoría de los países de la región, un problema que incluye dos cuestiones importantes, que tienen que ver con el vínculo del elector con su gobierno: una es el tema electoral de los regímenes electorales, y la otra, que hasta cierto punto entra en contradicción con la primera, tiene que ver con aquellos mecanismos que llevan las voluntades de los ciudadanos hacia los sistemas de toma de poder, y esos mecanismos son los partidos políticos.

Lo que se quiere, obviamente, con un sistema electoral, es tener una representación genuina, con la que la gente se sienta verdaderamente representada.

Estando yo un día en la universidad, un señor que resultó ser —luego me di cuenta— el entonces derrotado candidato a la presidencia de Bolivia Gonzalo Sánchez de Losada, quien acababa de perder la elección —año 1989—, llegó a mi oficina y me dijo: "Valenzuela, tengo entendido que usted trabaja en temas constitucionales. Ayúdeme, por favor, a conseguir que tengamos un congresista para cada boliviano, un congresista para cada boliviano".

Y aquí surge el gran debate de las ventajas y desventajas del sistema unipersonal mayoritario y el sistema plurinominal.

Aquí quisiera referirme más concretamente a México. El sistema mexicano mixto es de enorme importancia, y creo también que se debería mantener el número de los representantes que existe actualmente, y en ese sentido difiero de mis colegas del PAN que están haciendo un planteamiento distinto.

Ahora bien, ¿por qué un sistema mixto? Porque se trata de solucionar los dos problemas que surgen de la representación democrática, el problema de la representatividad propiamente tal y el problema de la coherencia y disciplina de los partidos políticos.

Los diputados uninominales ayudan a la representatividad al entregarle al elector una persona concreta con la cual se puede identificar y que le puede ayudar a solucionar problemas. Por otro lado está el tema de la coherencia y disciplina de los partidos, y la conformación de las listas plurinominales incentiva una mayor disciplina partidaria.

Sobre los partidos también podríamos hablar mucho tiempo. Los partidos tienen que ser coherentes. Tienen que ser, a mi juicio, disciplinados. Existe en América Latina una tendencia terriblemente nociva, una tendencia a criticarlos como si fueran una especie de aberración enfrentada a la sociedad civil. Los partidos políticos se ven como malos, corruptos.

Los partidos políticos son la esencia de la democracia, y la esencia del funcionamiento de la democracia. No existe ningún sistema político que vaya más allá de una ciudad, una nación, que pueda funcionar sin partidos políticos. Incluso los que crearon el sistema norteamericano, que al principio no pensaron en la importancia de los partidos políticos, se dieron cuenta de ello. Los partidos políticos son los puentes indispensables. No pueden ser antagónicos a la sociedad civil.

La sociedad civil tiene también sus responsabilidades. A los partidos políticos hay que fortalecerlos, deben ser coherentes, tienen que ser disciplinados, pero al mismo tiempo deben tener niveles de democracia interna para no deslegitimizarse ante la sociedad.

La segunda crisis, de las cuatro que quiero plantear, es una crisis de capacidad de gestión, *efficacy*, como lo decimos en inglés: eficacia. Y aquí me remito más bien a la capacidad que tiene el gobierno de hacer lo que tiene que hacer un gobierno: garantizar la seguridad pública, cobrar impuestos, entregar servicios básicos, salud, educación.

Y vemos en América Latina que, especialmente en los países más pobres o en regiones pobres de países más ricos, el problema de la capacidad de los gobiernos es terriblemente difícil.

Uno puede tener una democracia que esté funcionando relativa-

mente bien. Pero si no hay capacidad de respuesta, de gestión, entonces existe un problema muy serio. No voy a ahondar en este tema, pero lo quiero dejar planteado.

La tercera crisis se refiere a lo que se denomina en inglés *accountability*, que en el fondo significa rendición de cuentas, pero rendición de cuentas en forma política en general. No de carácter contable solamente, sino más bien de responsabilidad, y aquí entra todo el tema del sistema legal, el sistema de justicia, el Estado de derecho, la transparencia de las organizaciones. Hay una crisis bastante fuerte que no tiene que ver tanto con la capacidad de los gobiernos de llevar a cabo su gestión, sino más bien con la transparencia de los gobiernos y su capacidad de poder responder a las necesidades de la población.

Yo creo que México, especialmente en el nivel federal, tiene bastante capacidad de gestión; en cuanto a temas de transparencia, todavía tiene mucho trecho que recorrer.

Y con esto llego a la cuarta crisis, lo que se puede denominar la crisis de gobernabilidad, que, a mi juicio, tiende a ser uno de los problemas más serios que enfrentan los países de América Latina. Existen muchas razones para esta crisis de gobernabilidad; es un tema muy amplio y muy complejo que no es posible agotar aquí.

De manera que me voy a referir más bien al tema de uno de los libros de mi colega Alonso Lujambio: los gobiernos divididos.

Estamos, en gran medida, en América Latina y en general, frente a una crisis muy complicada que tiene que ver con el régimen político mismo, es el tema de cómo funcionan o cómo no funcionan, la parálisis de los gobiernos divididos. Y en esto me refiero a gobiernos donde el presidente no tiene mayoría de su propio partido en el parlamento y le es entonces muy difícil llevar adelante su gestión.

Y este tema de los gobiernos divididos es mucho más patente, por supuesto, en países multipartidistas que en países bipartidistas. Los países bi-

partidistas, precisamente la democracia con tradición larga, con sistema presidencial, han tenido una tendencia hacia el bipartidismo por la misma naturaleza del presidencialismo, que es un sistema suma cero, gana solamente un presidente, no hay otro.

Entonces, existe una especie de tendencia a una lógica política de suma cero, y esa tendencia de bipartidismo se ha visto en América Latina —en Colombia, en Venezuela, en Costa Rica, en Uruguay, en otros países—. Pero también la tendencia más reciente es hacia el multipartidismo, porque la idiosincrasia social, económica y política de América Latina, en ese sentido, se parece mucho más a Europa, con las divisiones sociales que existen en los países y la natural tendencia a la generación de cierto sistema multipartidista.

Incluso los sistemas bipartidistas como el de Uruguay han ido evolucionando claramente, o el de Argentina, hacia una forma intermedia tripartidista donde está surgiendo una especie de reacción, también de izquierda, que tiene una lógica distinta.

Y en este sistema multipartidista tiene menos lógica el sistema presidencial, porque, por definición, el presidente de un partido en un sistema multipartidista va a tener muchas menos posibilidades de conseguir mayorías en el parlamento que en un sistema bipartidista, en el que gana un partido por 51 por ciento y pierde el otro por 49, y en la siguiente vez puede ganar el otro por ciertas proporciones.

Entonces, existe una situación muy complicada en América Latina, y en ese sentido tiendo a decir que compramos el sistema presidencial americano porque era el único que estaba en la mesa en ese momento, porque había fracasado la revolución francesa. Era el único modelo disponible. América Latina es el continente de las repúblicas (con la excepción de Brasil), con una tradición muy antigua. Es el único continente —con Estados Unidos— que tiene esta tradición de haber pasado a gobiernos independientes, no monárquicos, a principios del siglo XIX.

Nos comparamos con el sistema de Filadelfia, pero con características sociales y económicas más parecidas a los países europeos que evolucionaron hacia sistemas parlamentarios con una lógica muy distinta.

¿Cuál es el problema de estos gobiernos divididos? No es sólo que el presidente no tiene mayoría en el parlamento. Cuando no tiene mayoría en el parlamento, ya hay una parálisis lógica, pero el problema va más allá.

¿Cómo se genera una lógica mayoritaria en un sistema dividido? En un sistema parlamentario, como es bien sabido, se hace con coaliciones.

En un sistema presidencial, también se tienen que hacer coaliciones si no existe mayoría para el presidente; los únicos gobiernos democráticos exitosos en América Latina en esta última época han sido aquellos que han tenido mayoría clara —el presidente Menem en Argentina—, o que han tenido la capacidad de crear gobiernos de coalición exitosos con la concertación, o incluso Bolivia, con el sistema de coaliciones que ha podido crear.

Cuando no hay coaliciones coherentes, los gobiernos tienen problemas muy serios, y me remito, obviamente, a México. Este es un problema.

Ahora bien, ¿cuál es el problema con este sistema presidencial?

No solamente la lógica de gobiernos divididos no funciona. La segunda vuelta "agrava" la situación. ¿Por qué? Porque uno piensa: bueno, el presidente no puede ser presidente con 20 por ciento del voto. Gonzalo Sánchez de Losada, en Bolivia, en la última vuelta sacó 22 con más 5 por ciento.

Lo vi no hace mucho tiempo y le dije: "Me alegro que hayas sacado 22% de votos", y me corrigió: "Saqué 22 con más 5% del voto", y te lo insisto porque eso es más de lo que sacó antes de la última vez. Con esa cantidad de votos, sí uno tiene la tentación de segunda vuelta.

Bueno, Lucio Gutiérrez, en Ecuador, obtuvo menos de 22% en la primera vuelta, pero en la segunda llegó a 52 o 53%, porque una segunda vuelta es entre dos.

¿Pero qué pasa en el parlamento? Se queda con la minoría, incluso, mucho más baja, porque su representación de 20% es lo que tiene el parla-

mento; incluso tiene menos Lucio Gutiérrez de su propio partido, que 20 por ciento en el parlamento.

Así, la segunda vuelta no resuelve el problema, sino que lo agrava, porque no permite la generación de coalición antes de la elección presidencial.

Señalaré por último otros temas importantes que hay que tener en cuenta en este problema de gobiernos divididos.

En primer lugar, creo que en gobiernos divididos tenemos una dificultad muy seria en la lógica misma del sistema, que no es una lógica de cooperación, sino más bien de enfrentamiento.

Esto ocurre incluso en aquellos países donde el Presidente tiene mayoría en el parlamento, porque la lógica de confrontación se da a veces más fuertemente entre el Presidente y su propio partido en el parlamento.

¿Por qué? Porque los que perdieron en las elecciones internas presidenciales la vez anterior se quedan con el parlamento, son los que obtienen representación en el parlamento, y son aquéllos que quieren también llegar a la presidencia más adelante.

Entonces, el trato claro entre el Presidente y su propio partido es complicado.

De la Rúa, hasta cierto punto, y Carlos Andrés Pérez, caen no tanto por la presión de los partidos de oposición, como por las divisiones mismas de su propio partido. Los adecos no apoyaron a Carlos Andrés Pérez, y en Argentina, cuando el partido radical –controlado por la otra ala del partido, en manos de Raúl Alfonsín– le dice a De la Rúa, "no lo vamos a apoyar", a éste no le queda otra opción que renunciar, frente a los disturbios que había en las calles. Tenemos así una situación donde la lógica no es una lógica de cooperación, incluso en el mismo partido.

Veamos la diferencia con un sistema parlamentario. En un sistema parlamentario, a todos los dirigentes del partido en el congreso les conviene trabajar con el líder. Porque si no trabajan con el líder, tienen que irse a la reelección y pueden perder. Existe un incentivo enormemente pode-

roso para mantener una coherencia política. En general, los sistemas parlamentarios tienen coherencia política al juntar el Ejecutivo y el parlamento en una misma lógica de poder.

El segundo problema, a mi juicio, del presidencialismo, es que tiende a sobredimensionar al Presidente.

Es muy curioso lo que ocurre en América Latina en este momento, en Venezuela y en Argentina. En Argentina, todos están desesperados buscando el presidente que los salve, todos están desesperados y no lo encuentran, y son los mismos de siempre que quieren volver como Menem y Rodríguez Saá. ¿Dónde está nuestro salvador? Es sobredimensionar la Presidencia.

Y el contraste con Venezuela es muy patente. En Venezuela encontraron su salvador –se habían derrumbado los partidos políticos–, pero ahora no saben cómo deshacerse de él. Están en una situación imposible que me lleva al último tema: que en sistemas presidenciales no hay válvulas de escape para gobiernos fracasados.

En un sistema parlamentario sí hay varias válvulas de escape. La primera, obviamente, es que si el Presidente no se lleva bien con su partido o el primer ministro no se lleva bien con su partido, y no se lleva bien con la bancada que lo tiene que apoyar en el parlamento, entonces corre el riesgo de que lo echen.

Margaret Thatcher, la primer ministro más poderosa de la segunda mitad del siglo XX en Inglaterra, sale de un día para otro porque la bancada del Partido Conservador británico decide que se está trastornando con la insistencia en el tema de un impuesto local, y que ya las encuestas muestran que ella ha pasado a ser un problema para el partido.

¿Qué hace el partido? La saca. ¿Hay crisis, hay huelga, hay muertes? No. Se fue. La reemplazó John Major. John Major se reeligió. El partido resolvió un problema.

¿Pero qué pasa si hay una crisis muy fuerte, y efectivamente un primer ministro pierde, por ejemplo, el apoyo que podría haber tenido en el parlamento?

Si el primer ministro no tiene mayoría para realizar su programa básico —reforma fiscal—, se tiene que ir a la reelección si no puede conformar una mayoría parlamentaria. En otras palabras, existe una válvula de escape. La válvula de escape fundamental es la elección, que es lo que desesperadamente se está buscando hoy día en Venezuela.

Por suerte, los venezolanos tienen un decreto revocatorio, que no tiene la mayoría de las constituciones latinoamericanas. En agosto del próximo año el señor Chávez tendría que someterse a un referéndum revocatorio, si 20% del electorado lo pide.

El problema es que la oposición no quiere esperar a que se cumplan los plazos necesarios para realizar el referéndum, no quiere organizarse con un líder y un programa claro para derrotar a Chávez el próximo año, porque lo quiere sacar mañana. Como resultado, mantienen un enfrentamiento con un presidente que ahora es un presidente también fracasado. Aunque a lo mejor lo apoye la mayoría de los habitantes, la intensidad de la minoría que lo quiere sacar es tan fuerte que el país se ha paralizado.

Si Venezuela tuviera un sistema parlamentario, a estas alturas Chávez ya habría perdido su mayoría en el parlamento, en la Asamblea Nacional, y se habría conformado una salida institucional al *impasse*.

¿Cuál es la situación en México? ¿Dónde están los desafíos del problema de gobiernos divididos? ¿Dónde estamos en cuanto a válvulas de escape? ¿Podría ser éste también un gobierno que no va a terminar su periodo constitucional?

¿Las elecciones intermedias resuelven el problema? No, a veces lo agravan. ¿Por qué? Porque todo el mundo está pendiente de las elecciones intermedias y se posterga para más adelante todo lo que se tenía que hacer, para ver si las elecciones intermedias resuelven el problema de la correlación de fuerzas.

Para resolver el problema, lo que debería hacer el Presidente es lo que hizo Bush en Estados Unidos, tomar a su propio partido e irse a la cam-

pañá directamente y decirles a los mexicanos: yo no puedo gobernar a menos que ustedes me apoyen, y tienen que apoyarme apoyando a mi partido. Y si los mexicanos dicen sí, porque le tenemos mucho aprecio al Presidente, queremos que pueda funcionar y le damos entonces un parlamento afín, el problema puede resolverse, pero si no lo hacen no hay forma de resolver el problema.

A mí me preocupa el hecho de que aquí no hay ni un gobierno de mayoría, ni tampoco un gobierno de coalición. No hay un gobierno de coalición porque el gabinete no representa fuerzas reales y vivas del país. Serán personas muy prominentes, serán gentes muy destacadas, pero no tienen un vínculo político claro con una fuerza política real. Y eso lo tiene que hacer el Presidente con alguna fuerza política real, porque si no se queda sin fuerza.

Y la gran paradoja del presidencialismo en México es que el Presidente sigue siendo sobredimensionado, todo el mundo quiere que él resuelva todo, pero la presidencia no tiene los elementos de poder real que tenía antes en México. Es una presidencia más bien mediática, sin las fuerzas reales para poder gobernar. Perduran problemas institucionales de fondo que se tienen que resolver para que la democracia mexicana sea un éxito y no un fracaso.

EL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO

Francisco González Ayerdi

INTRODUCCIÓN

LA DEMOCRACIA, SUMA DE VOLUNTADES Y DE POSIBILIDADES

El advenimiento de la democracia es el resultado más importante y trascendente del dilatado cambio político iniciado en nuestro país con la Reforma Política de 1977, cuya primera etapa fundadora culminó en el año 2000 con el arribo de una nueva fuerza electoral al poder ejecutivo, al ser desplazado el partido que por más de 50 años ocupó de manera invicta esa posición central de la representación política nacional.

Si bien la reforma de 1977 fue concebida como un proyecto a largo plazo para la transformación del Estado y contaba con una visión precursora acerca de las bases que permitirían la alternancia política 26 años más tarde, durante todo esa fase fueron necesarios nuevos impulsos y transformaciones para hacer coincidir el proyecto de transición política con la instalación de la democracia en nuestro país.

Así, debieron generarse y acumularse nuevas formas de conciencia ciudadana, fue necesario fortalecer el sistema de partidos, lograr la innovación de las reglas, instituciones y mecanismos que garantizaran la autenticidad de los comicios, y también fue imprescindible establecer tanto la confianza

como los consensos de las fuerzas políticas respecto a las reglas e instituciones electorales que debían dar certeza a la transferencia del poder político.

Esta transformación fue posibilitada por sucesivas modificaciones a la legislación electoral, resaltando entre todas ellas, además de la pionera del año 1977, la de 1996, porque de esta última surgieron tanto la definitiva ciudadanización del Consejo General del actual Instituto Federal Electoral, como otras innovaciones que incluyeron, entre las más importantes, la elección directa del jefe de Gobierno del Distrito Federal y la definitiva definición del órgano jurisdiccional en materia de delitos electorales.

Las sucesivas reformas electorales estuvieron, en no pocas ocasiones, sustentadas en modificaciones a la propia Constitución Política, y tuvieron como telón de fondo tensas y aun dramáticas confrontaciones electorales y poselectorales escenificadas tanto por partidos políticos como por coaliciones y alianzas entre esos organismos, y también por movimientos cívicos.

Ello derivó en no pocas ocasiones en situaciones difíciles y de compleja solución, creando coyunturas cercanas a formas de crisis políticas que, por su intensidad y dinámica, hicieron más urgentes los reclamos para acelerar el cambio político y, con ello, la búsqueda y el establecimiento de condiciones para nuevas modificaciones legales e institucionales que, a su vez, generasen nuevos niveles de confianza política y fuesen dando cauce al advenimiento de nuestra democracia política.

El cambio político experimentado por la sociedad mexicana no ha sido el resultado de un solo factor, ni tampoco es atribuible a la capacidad de una sola fuerza política; responde tanto a causas de índole económica como a transformaciones sociales, así como a variados elementos entre los que destaca la evolución de las fuerzas expresadas como partidos políticos o como responsables del ejercicio del poder político.

Pese a que en las ciencias sociales se ha hecho énfasis en que todo hecho crucial en la vida de un país se genera por multiplicidad de factores, e incluso siendo patente el carácter matizado de los resultados electorales y políti-

cos del año 2000 con respecto a la construcción de mayorías políticas, aún son perceptibles opiniones que plantean la duda de si efectivamente hemos atestiguado un cambio sustancial en nuestra vida política, lo mismo que existen visiones que certifican en día y hora precisos el nacimiento de nuestra democracia, marcando un tajante antes y después de los comicios federales de ese año.

Con respecto a la actitud dubitativa, la mayoría de los analistas de la vida política y la mayor parte de los actores de la misma han respondido con un amplio acuerdo de que efectivamente la respuesta es contundente: sí, el cambio político en México es innegable.

En efecto, se ha operado un cambio político en el país, pero esta situación conduce también a considerar que el cambio político no data de hace tres años, y si bien el desplazamiento hegemónico ocurrido en la Presidencia de la República concluyó una era, pues se ubica en el centro vital del sistema político nacional, esta ascensión a la cumbre no se cumplió a través de una ruta directa, sino que fueron necesarios varios episodios de recuperación de fuerzas y recobro del aliento antes de arribar a la demostración de democracia que es la emanación del poder político por medio del ejercicio del voto ciudadano.

Resumiendo lo hasta aquí expuesto, podemos afirmar que el régimen posrevolucionario fue sustituido por medio de sucesivas reformas electorales, lo cual implicó la búsqueda de consensos y acuerdos entre las fuerzas políticas aspirantes a ocupar el poder, y también que el cambio político se haya efectuado por medios legales y pacíficos. La transición tampoco hubiese sido posible de no haber ocurrido, a partir de los años ochenta del siglo pasado, una nueva orientación del voto ciudadano, la cual se expresó reiteradamente en la búsqueda de la alternancia local y federal.

La idea que deseamos subrayar es que si el cambio político ha constituido un reclamo de larga duración, nuestras confrontaciones políticas han sido intensas y las transformaciones sufridas por nuestra economía han teni-

do un carácter drástico, el resultado de esas fuerzas operantes a lo largo de varios decenios ha sido la transformación democrática del país.

Ello se expresa en una voluntad política colectiva que busca, a través de medios legales y pacíficos, generar las condiciones que hagan posible el cambio político, lo legitimen y le ofrezcan, además, permanentes perspectivas para nuevas transformaciones.

El cambio político no ha culminado ni se ha agotado en un solo episodio electoral, tampoco se ha limitado a la confrontación entre propuestas partidarias. La transformación política de nuestro país incluye lo anterior, pero se materializa y ha cobrado la dimensión de un denso proceso social porque, al encaminarse a la rotación de los mandos en el Estado, ha desarrollado una dinámica constructora de democracia.¹

La democracia ha sido el ámbito ideal de nuestras recientes aspiraciones políticas, ha permitido el consenso sobre las formas de producir la transformación del régimen político y, por tanto, como principio ético, debe ser el horizonte sobre el cual procesemos las alternativas de solución a nuestras carencias económicas y sociales.

Con lo antes expuesto hemos buscado introducir y justificar el ensayo que a continuación se presenta, el cual fue escrito en las vísperas de las elecciones federales del mes de julio de 2003, cuyos prolegómenos añaden otro elemento más de justificación y ubicación del enfoque que hemos aplicado al tratamiento del cambio político experimentado por México.

Aunque el ascenso al poder ejecutivo de un partido distinto al que gobernó nuestro país durante más de medio siglo fue el carácter más destacado de las elecciones federales ocurridas hace tres años, se acompañó sin embargo de la reafirmación de otras tendencias ya presentes en nuestro sistema político desde la década de los años noventa, tendencias básicamente consistentes en que el partido político triunfador en la justa presidencial

¹ Georges Burdeau, *La démocratie*, Francia, Éditions du Seuil, 1966.

no cuenta con la mayoría legislativa que le permita emprender por sí solo cambios de fondo en el texto constitucional.

Esta confirmación es paralela a otra, la que señala que ninguna de las restantes fuerzas políticas presentes en ambas cámaras cuenta con el porcentaje de representación que le permita operar, con su sola fuerza legislativa, cambios sustanciales en la Carta Magna.²

En el momento de redactar estas páginas se desconocía el resultado de los comicios del 6 de julio del presente año. No obstante, los sondeos y encuestas previos a la jornada electoral permitían vislumbrar que la votación para elegir a nuevos miembros de la Cámara de Diputados federal reproduciría en el poder legislativo los mismos equilibrios surgidos en el año 2000.

Esas dos tendencias, muy asociadas entre sí, se presentaron junto con una tercera, existente al menos desde hace una década: la conformación plural del poder político.

Lo anterior se expresa tanto en la composición de los gobiernos estatales, donde los ejecutivos locales deben hacer frente a congresos en los que no cuentan con la mayoría absoluta o calificada, como también en presidencias municipales o alcaldías ganadas por partidos o coaliciones distintas a las que lograron conquistar la titularidad del ejecutivo local.

La pluralidad del poder político debe observarse desde una perspectiva regional, pues la proporción con la cual participan en las cámaras federales las tres grandes formaciones partidarias del país no se corresponde con su influencia en los órganos legislativos locales. Además, la presencia de distintos partidos o coaliciones al frente de gobiernos estatales ha conferido a los estados una considerable fuerza política que limita manifiestamente el alcance de las decisiones federales.³

² José Woldenberg, *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2002.

³ *Ibid.*

En otras palabras, el cambio político en México responde a la profunda transformación del anterior sistema político mexicano, pues el régimen construido sobre la correlación de fuerzas emergida de la revolución mexicana de 1910-1917⁴ se caracterizó por el predominio de una sola formación política, que se mantuvo invicta a lo largo de varios decenios en la postulación a la Presidencia de la República y extendió su hegemonía a los ejecutivos locales, en los que tuvo presencia dominante, sin enfrentar durante un prolongado periodo de tiempo oposición significativa en ninguna de las dos cámaras en que se divide el poder legislativo.⁵

Nos encontramos ahora con un sistema político pluripartidista, con elecciones competitivas, poderes compartidos y una significativa limitación de la influencia de la figura presidencial.

Aunque respecto de esto último, es conveniente aclarar que el acotamiento de la figura y las atribuciones presidenciales, siendo paralelo a la ampliación democrática fruto de las sucesivas reformas electorales, es también producto de reformas legales en el ámbito de la administración pública y de la búsqueda de nuevas atribuciones al poder legislativo desde anteriores administraciones, a la vez que una respuesta a las críticas por la vigencia de poderes metaconstitucionales del titular del Ejecutivo.⁶

El largo proceso de transformación política iniciado con la reforma de 1977 ha desembocado en un régimen plural, en el cual ninguna de las tres fuerzas principales alcanza a situarse con la mayoría absoluta del electorado, y cuando una de ellas se hace del poder ejecutivo, debe necesariamente compartir el legislativo con las otras.

⁴ Arnaldo Córdova, *La ideología de la revolución mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Era, 1973.

⁵ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, 4ª ed., México, Era, 1971.

⁶ Luis F. Aguilar Villanueva, *El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática*, en Alicia Hernández Chávez (comp.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 40-74; Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, 8ª ed., México, Porrúa, 1990.

Todas esas condiciones y peculiaridades características de un régimen democrático, producto de un sistema plural de partidos, de elecciones regulares y competitivas, de notorios rangos de equidad en el acceso a los medios de la contienda electoral y de una voluntad ciudadana libre e informada que se expresa sin coacciones en las urnas, pese a haber surgido de un largo periodo de predominio de un solo partido, parecerían, contradictoriamente, por su actual vigencia y contundencia, haber sido desde siempre propias de nuestro sistema político.

En el ambiente político actual se percibe la sensación de que esos rasgos nos han acompañado invariablemente, y que la alternancia en el poder político, por su regularidad, aceptación y legitimidad, ha sido el hábito con el cual se ha arropado desde hace mucho tiempo nuestra República.

Si bien la preparación y el resultado de las elecciones son hoy aceptados plenamente tanto por ciudadanos como por partidos y no hay duda del sentido cobrado por el voto, además de la importancia adquirida por los partidos en la construcción de los escenarios políticos y el aumento de su presencia en la opinión pública por el debate entre ellos, todo lo cual desemboca en la intensificación del acontecer político cotidiano, se ha generado paradójicamente un clima de discusión de los asuntos nacionales que tiende a atribuir una menor importancia al contenido histórico de la instauración de la democracia.

La democracia es la trama que sostiene los cambios políticos recientes, y a la vez la encarnación de los valores políticos que hacen posible la sustitución ordenada, pacífica y legítima de los roles de poder estatal. La democracia es tanto la salvaguarda del orden jurídico como la aplicación imparcial del mismo, por lo cual se constituye en el acuerdo de voluntades entre proyectos políticos diferenciados que coinciden en la forma y las reglas por las cuales se convierten alternadamente en fuerza gobernante.⁷

⁷ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, 1ª reimp., México, Alianza Editorial Mexicana, 1989.

Nuestros actuales actores políticos tienden a prestar más atención a las lecciones y conclusiones en pos y derivadas de la rotación de los mandos en el poder que a la ubicación de la alternancia en un proceso mucho más amplio y complejo que ha hecho posible la construcción de la democracia. Dicho de otro modo, la pasión política reduce nuestra memoria histórica.

En otras palabras, la importancia y la evidencia de la alternancia en el poder político –tanto la que ha tenido lugar en la Presidencia de la República como la sucedida en los estados y en las cámaras federales o locales–, con todas las consecuencias que ha traído aparejadas –la ampliación e intensificación del debate político, la modificación permanente de partidos en la oposición a partidos en el gobierno y viceversa, los cambios en las preferencias electorales del ciudadano que dan lugar a lo anterior, es decir, la pluralidad y el dinamismo de la vida política–,⁸ paradójicamente han cubierto nuestras conciencias con una sutil capa de niebla sobre el aspecto central del cambio político en México, que es el advenimiento de la democracia.

En el horizonte de una construcción permanente de la democracia, por medio de su enriquecimiento constante, de su reafirmación cotidiana, de las revisiones y correcciones que hagamos de ella, preservando sus valores de tolerancia, entendimiento, razonamiento, debate informado y respeto a sus normas éticas y jurídicas, es donde se debe proceder al desahogo de las diferencias ideológicas, de programa y de alternativas que los actores políticos en competencia colocan en el escenario electoral y gubernamental.

Lo anterior no quiere decir que al observar nuestra actual situación política y tratar de describir o caracterizar el cambio que ha sufrido, no sea relevante analizar y ponderar el programa, el diseño o las decisiones gubernamentales que surgen del ascenso de nuevas fuerzas a los puestos de decisión estatal como consecuencia de las elecciones, ni tampoco que para

⁸ José Woldenberg, *op. cit.*

entender el grado del cambio político y, con ello, nuestras circunstancias y futuro, no sea importante describir y encontrar explicaciones acerca de las preferencias evolutivas del voto de los ciudadanos.

También es crucial, para captar la profundidad del cambio político, advertir cómo las relaciones internas y externas que caracterizan actualmente a nuestros partidos políticos condicionan las alternativas en materia de políticas públicas para enfrentar los grandes problemas nacionales.

Los comicios federales que están por llevarse a cabo* se ubican a la mitad de las acciones del gobierno inaugurado el primero de diciembre de 2000, y si el ascenso y desarrollo de una nueva gestión sexenal son la prueba más irrefutable de la rotación en los mandos del poder político, las elecciones del año en curso constituyen, a su vez, un punto de referencia desde el cual reflexionar sobre la implantación de la democracia en México.

En las elecciones federales actúan 11 partidos políticos, varios de ellos participando por primera ocasión en la competencia por el voto ciudadano. Del resultado de las urnas el 6 de julio surgirán nuevos representantes, y también los titulares de cinco gubernaturas y de las delegaciones políticas de la capital de la República, así como la integración de varias cámaras de diputados locales y nuevos alcaldes y regidores en distintas entidades del país.

La importancia de estas votaciones, y específicamente de las que tienen por objeto la renovación de la Cámara de Diputados federal, estriba en gran medida en que serán las primeras con carácter nacional posteriores al cambio presidencial y expresarán, por lo tanto, la opinión de los mexicanos sobre los frutos obtenidos por su democracia.

Por otra parte, el significado de estos comicios radica también en que, en cierta forma, expresarán la opinión política nacional, tanto en lo que res-

* Recuérdese que este trabajo fue escrito con anterioridad a las elecciones del 6 de julio de 2003.

pecta a la primera mitad del gobierno inaugurado hace tres años, como en lo relativo a la situación política nacional y, dentro de ésta, al sentido tomado por el cambio político en México –más concretamente, a la capacidad de los partidos políticos para recoger las aspiraciones, demandas y expectativas de la población.

Las elecciones de 2003 reafirmarán una vez más la incorporación plena del país a la democracia y nos permiten observar en retrospectiva el proceso de construcción de la misma, pero también nos hacen advertir sus retos más perceptibles en el mediano plazo.

Pese a que la redacción de este ensayo tuvo lugar en los días previos a la celebración de los comicios, en su contenido no hay referencias a las intenciones de los votos, ni tampoco se procedió a la revisión de las campañas electorales o a un examen profundo y detallado del clima político que caracterizó la emisión del voto. No obstante, la coyuntura electoral no dejó de estar presente e influir tanto en los motivos como en el desarrollo de las ideas que más adelante se proponen al examen.

Estas páginas estuvieron sometidas a la intensidad característica del estado de la opinión pública bajo el influjo de situaciones de competencia partidaria en pos de la representación política, pues la expresión de la voluntad ciudadana a través del voto permite justificar algunos interrogantes sobre el curso de nuestra vida política nacional.

En las elecciones no se presentó una convocatoria para modificar el régimen político, ni tampoco estuvo a prueba la imparcialidad, certeza o eficiencia de nuestros órganos y sistema electorales, pero se percibió en la opinión pública un difuso estado de ánimo con acusados perfiles dubitativos respecto a la capacidad de la política, y más particularmente de las elecciones, para introducir transformaciones en los parámetros del bienestar económico y social.

Incluso la expresión "desilusión de la democracia" fue insistentemente empleada como concepto definitorio del clima político prevaleciente y como

factor explicativo del comportamiento esperado de los votantes el 6 de julio.⁹

Esa opinión muestra el juicio prevaleciente sobre el desempeño de los actores de nuestra vida política; su contenido crítico es una orientación para corregir y perfeccionar tanto nuestras instituciones como las propuestas y acciones de los actores políticos. Sin embargo, los hechos a que alude son expresión de la misma democracia, y es a través de la renovación de ésta como se pueden encontrar opciones de solución para nuestros propios y complejos problemas.

Así pues, retomamos la cuestión de si es pertinente hablar de cambio político. De responderse afirmativamente, ¿bastaría con reseñar el que ya se llevó a cabo?, ¿habría que referirse al que es o sería necesario?, ¿o debería ocuparnos el que es más probable que suceda en los años por venir?

Para responder a las preguntas antes enunciadas, hemos considerado necesario ubicar el cambio político en México como un hecho que modifica en gran medida la matriz histórica de las instituciones políticas. Nuestra intención es resaltar cómo la implantación de la democracia no es un producto *natural* de nuestro comportamiento nacional, sino una decisión consciente del cuerpo político.¹⁰

Además, repasamos en forma muy general y descriptiva las etapas transcurridas entre la Reforma Política de 1977 y nuestra actual condición. Ese balance está presente en la mayoría de los textos que han abordado la transformación del sistema electoral y partidario que desemboca en el pluralismo vigente. Visitar de nuevo el pasado más reciente, aunque ya sea conocido y se haya analizado en forma mucho más detallada que en las presentes páginas, es sin embargo necesario para destacar el carácter novel de nuestra democracia.

⁹ Revista *Nexos*, año 25, vol. XXV, núm. 306, junio de 2003.

¹⁰ François Furet, "Préface. Le système conceptuel de la démocratie en Amérique", en Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, vol. 1, París, Garnier-Flammarion, 1981, pp. 7-43.

Después de ese repaso, revisamos el concepto de democracia, con el objetivo de ilustrar mejor nuestra insistencia en no reducir el cambio político a la sustitución de los grupos gobernantes. Por último, trazamos un esbozo de algunas medidas necesarias para dar nuevos cauces al cambio político.

EL CAMBIO POLÍTICO COMO CONSTANTE

Parte importante del significado del cambio político es que éste ya se efectuó, o más bien, que se han llevado a cabo importantes transformaciones en la sociedad mexicana, manifiestas en nuestra cultura política, en la actividad estratégica de los actores políticos, en la rotación de la representación política, en suma, se han operado cambios instauradores de democracia en nuestro país. Otros elementos de ese mismo cambio político, apenas se vislumbran en forma de carencias, insuficiencias, o de modelos ideales en torno al futuro de nuestra aún joven democracia.

Pero ya sea que nos orientemos por la percepción de que el cambio político es parcial o insuficiente hasta el momento actual, o por la preocupación de la necesidad de nuevos cambios políticos para ampliar la democracia y procesar decisiones conducentes a una mayor equidad social, de todas maneras, tanto las críticas como la constatación de cambios objetivos forman parte de la construcción de una voluntad política desarrollada en tramos sucesivos a lo largo de los últimos tres decenios.

Interrogarnos sobre la naturaleza y los alcances de nuestras transformaciones equivale a preguntarnos cómo las podemos continuar y madurar. También es un intento de vislumbrar cuál será el perfil de nuestro futuro desarrollo político.

El cambio político ya efectuado, visto retrospectivamente, se ha plasmado en varias reformas a la Constitución Política, con sus consecuentes derivaciones en la actualización de las leyes electorales, la conformación de

un nuevo sistema de partidos, la redefinición de los espacios y alcances del debate político, la modificación de las coordenadas regionales e ideológicas de la estructura de poder y la recreación de la legitimidad de los procesos y resultados electorales.¹¹

La construcción de la democracia en México se encauzó por derroteros originales, pero no exentos de debate, de incertidumbre e inclusive de arriesgados y críticos enconos. Las características de nuestra historia nos conducen a emerger como país de contradicciones, de encrucijadas, pero también constructor de promesas, país que en medio de situaciones complejas, graves e inesperadas y por caminos inéditos, ha encontrado siempre la necesaria inspiración para alcanzar la madurez social, estímulo que será renovado para perfeccionar nuestra convivencia democrática.

Esta afirmación sólo puede comprobarse a la luz de la historia, pues la compleja construcción de nuestras instituciones, la dilatada y accidentada formación del Estado nacional y las relaciones que éste entabló con la sociedad postergaron varios siglos el arribo a la democracia, y si bien la instauración democrática no ha cobrado el carácter épico de nuestros grandes cambios estructurales, sí forma parte de esa familia de hechos que han reconfigurado nuestra sociedad.

El desarrollo democrático actual, con sus grandes dilemas, debe ubicarse, así sea de forma general, en la matriz de nuestra historia. De lo contrario, corremos el riesgo de caer en el desánimo general ya que las expectativas puestas en el cambio político no se han satisfecho, además de que parece agotarse el impulso democrático ante los magros resultados de nuestra primera experiencia de la alternancia y estamos expuestos a pensar que no son posibles ni viables nuevos cambios que correspondan a los anhelos más profundos de la nación.

¹¹ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

Nuestra historia aporta ricas lecciones y enseñanzas de cómo se han superado retos mayúsculos y se han creado nuevas realidades que impulsan el desarrollo; inclusive nos muestra las serias dificultades y adversidades que hubo que enfrentar para contar con un sistema político estable y perdurable.

La disyuntiva entre una remozada dominación ultramarina, vinculada a la obediencia de las leyes hispanas, y la forja de una nación independiente dio lugar a un proyecto independentista de contenido plebeyo que fue postergado hasta 1821.

La consumación de la independencia y la ruptura del pacto colonial no dieron como resultado inmediato la creación de instituciones políticas sólidas. La nación se encontró nuevamente sometida a grandes pruebas surgidas de la confrontación del proyecto liberal con las arraigadas estructuras sociales y económicas heredadas por la colonia.

El liberalismo mexicano tuvo que vencer a la ideología que, partiendo de una supuesta incapacidad para definir nuestro proyecto nacional, veía en la tutela monárquica de Europa la única posibilidad para que el país se integrara ordenadamente.

El ascenso liberal no fue una batalla sólo ideológica sino fundamentalmente política, orientada a vencer las estructuras de la propiedad, el inmovilismo económico, los privilegios corporativos y la fragilidad tanto comercial como fiscal que había surgido del predominio de los intereses metropolitanos por sobre los de nuestro país.¹²

Sin embargo, el triunfo liberal, con todo su empuje modernizador, sus principios republicanos, su extraordinario esfuerzo por crear nuevas instituciones políticas basadas en una nueva constitución política (1857), no logró combinar exitosamente sus promesas de cambio social con la vigencia de un orden político estable y robusto.

¹² Véanse J. Stanley y Barbara Stein, *La herencia colonial de América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1970, y Charles E Hale, *El liberalismo en la época de Mora. México*, Siglo XXI Editores, 1972.

El atraso económico, nuestras carencias en vías de comunicación, la regionalización de la economía y del mercado interno, la insuficiencia de la hacienda pública y nuestra débil posición en el concierto internacional, hicieron desesperadamente lento y modesto nuestro desarrollo hasta la segunda mitad del siglo XIX.

La revuelta triunfante surgida del nicho oaxaqueño, la capacidad del régimen oligárquico para las alianzas y el ejercicio autoritario del poder por parte de Díaz hicieron posible, hacia fines del siglo antepasado, considerables niveles de desarrollo y crecimiento económico con base en la recepción de inversiones extranjeras, el impulso a la infraestructura nacional y el levantamiento de trabas al comercio interno, entre otras acciones de los sucesivos gobiernos porfirianos, todo lo cual derivó en un régimen reconocido internacionalmente, con una paz prolongada gracias a la cual se identificaba a México con una nueva era de modernidad y progreso.¹³

El dominio personal, la configuración de camarillas cohesionadas en torno a figuras prominentes del gabinete, el divorcio cada vez mayor del actuar estatal con respecto a la Ley Suprema, más la ceguera del caudillo nacional ante la proliferación de la inconformidad social y la imposibilidad de crear los acuerdos, las reglas y los procedimientos para la renovación de los mandos del Estado, nos colocaron frente a la disyuntiva de democracia o revolución.

Es de sobra conocido el balance contradictorio de la época posrevolucionaria: el surgimiento y consolidación de un Estado fuerte, con estructura corporativa, centralizado y tendiente al autoritarismo, con capacidad para generar un largo periodo de expansión y estabilidad, tras el cual se fue imponiendo la fuerza de las desigualdades y deformidades de nuestra economía, abultándose el costo de nuestros desequilibrios e insuficiencias pro-

¹³ Nora Pérez-Rayón Elizundia, *México 1900. Percepciones y valores en la gran prensa capitalina*, México, UAM-Miguel Ángel Porrúa, 2001.

ductivos, del sector externo y fiscales,¹⁴ resintiendo nuestra estructura productiva el impacto de los cambios económicos internacionales.

Los profundos desajustes de la sociedad mexicana al finalizar los años setenta del siglo XX no sólo tenían lugar en la esfera económica. El otrora sistema político reconocido por su capacidad de adaptación evidenció una creciente dificultad¹⁵ para procesar las demandas de una sociedad más vasta, más informada, más diferenciada y heterogénea, dinamizada además con la aparición de nuevas fuerzas y actores políticos.¹⁶

Se ha reconocido como un antecedente relevante para la transformación del régimen electoral actual la implantación de los diputados de partido en el año 1962,¹⁷ mediante ella se introdujo en la Cámara de Diputados un factor de representación proporcional y se reforzó la presencia de la oposición en el ámbito legislativo. Asimismo, se alude a las reformas de los años setenta que redujeron la edad legal para votar y ser votado como cambios orientados a flexibilizar el sistema político.¹⁸

Estas modificaciones, sin embargo, no fueron suficientes para encauzar la conflictividad social hacia la arena electoral, y al finalizar la década de los años setenta las elecciones en el país se habían vaciado de contenido,

¹⁴ Rolando Cordera, "Los límites del reformismo: la crisis del capitalismo en México", en *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, 2ª reimp. México, Fondo de Cultura Económica, (Lecturas núm. 39), 1985, pp. 391-421; Carlos Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, México, Siglo XXI Editores, 1979.

¹⁵ Rodolfo Stavenhagen, "Reflexiones sobre el proceso político actual", *Nueva Política*, México, vol. 1, núm. 2, abril-junio de 1975, pp. 15-22; Carlos Pereyra, "Estado y sociedad", en *México Hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1979.

¹⁶ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado, México, 1920-1993*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

¹⁷ Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

¹⁸ Alfred Mols, "Posibilidades de México para cambiar su sistema político", *Nueva Política*, México, vol. 1, núm. 2, abril-junio de 1975, pp. 115-132.

Porfirio Muñoz Ledo, "Sistema político para el desarrollo independiente", *Nueva Política*, México, vol. 1, núm. 2, abril-junio de 1975, pp. 273-282.

pues en la justa presidencial sólo actuaba un candidato registrado, mientras que el principal partido de oposición había decidido no concurrir a ese encuentro y en su interior se asistía a un fuerte debate sobre la conducta que seguiría en los próximos años, ya que había perdido la confianza en los medios electorales para transformar el país.¹⁹

Por su parte, la organización partidaria de izquierda más desarrollada en el país carecía de registro legal desde 1949, y la presencia de su candidato presidencial en la contienda de 1976 no hacía sino mostrar más obviamente la insuficiencia del sistema político, pues esa corriente carecía de medios legales para ser reconocida en las elecciones.

El vacío social en que se desarrollaron las elecciones presidenciales de 1976 se acompañó de una alta tasa de abstención, mientras el fin de la gestión gubernamental iniciada seis años antes encontraba fuertes problemas económicos expresados en periodos de contracción, devaluaciones y fuga de capitales.²⁰

Al deterioro de las bases de legitimación del sistema electoral, se añadía un añejo pasivo resultado de la oclusión creciente que el Estado había desarrollado frente a la protesta social desde fines de la segunda mitad del siglo XX.

Los movimientos sociales de los años cincuenta, protagonizados principalmente por los sindicatos de mineros, ferrocarrileros y maestros de enseñanza básica, además del movimiento médico de la siguiente década, han sido tomados como ejemplo del cuestionamiento al sistema político prevaleciente en esos años.²¹

¹⁹ Manuel González Hinojosa, "El sistema mexicano", *Nueva Política*, México, vol. 1, núm. 2, abril-junio de 1975, pp. 253-258; Soledad Loeza, *El llamado de las urnas*, México, Cal y Arena, 1989.

²⁰ Carlos Tello, *op. cit.*

²¹ Antonio Alonso, *El movimiento ferrocarrilero en México, 1958-1959*, 5ª ed., México, Era, 1982; Aurora Loyo Brambila, *El movimiento magisterial de 1958 en México*, 2ª ed., México, Era, 1980; Ricardo Pozas Horcasitas, *La democracia en blanco: el movimiento médico en México, 1964-1965*, México, Siglo XXI Editores, 1993.

Las movilizaciones y protestas de esos sectores sociales se originaron y orientaron por demandas contractuales, salariales o económicas, pero rápidamente se transformaron en desafíos al orden político, por contener en su seno aspiraciones a contar con una representación sin intromisión estatal y a plantear la solución a sus conflictos al margen de los canales consagrados por el Estado como legítimos. Además, al provenir las protestas de sectores que se definían con autonomía del poder y de las organizaciones oficiales, el Estado debió enfrentar fuertes resistencias por parte de los grupos beneficiados por el pacto corporativo y en los círculos del poder político, al considerar que si reconocían nuevos espacios de intermediación política, se cuestionaría la autoridad presidencial y por tanto el vértice del sistema político.

Además, aceptar la democracia y la autonomía que reclamaban los movimientos sociales de ese periodo equivalía a dudar también de la posibilidad de lograr consensos en torno a las metas económicas y políticas del régimen.

Los acontecimientos asociados al trágico desenlace del movimiento de 1968 no hicieron más que incrementar la presión para la apertura del sistema político.

LA DEMOCRACIA COMO URGENCIA

Si las reformas electorales de los sesenta y los setenta no fueron capaces de abrir reales espacios para la participación y la organización política de las fuerzas que se expresaban al margen de las instituciones, ellas transformaron el apremio en urgencia a raíz de la dinámica política desatada por la llamada "apertura democrática" en el contexto de una movilización sindical sin precedentes en el país, conflictos en el agro, renovadas protestas estudiantiles, conflictos entre los poderes federales y regionales y la irrupción

de grupos armados en la ciudad y en el medio rural, todo lo cual incentivó aún más la necesidad del cambio político.²²

Emergió con evidencia incontrovertible la necesidad de abrir el sistema político, transformar sus reglas de actuación electoral, reconocer los espacios a la oposición y, como consecuencia de todo ello, generar las condiciones para el cambio político.

Así, durante casi 30 años la nación polemizó, argumentó, discurrió y paulatinamente decidió entre la conservación mediante la renovación limitada de las estructuras políticas posrevolucionarias y el definitivo impulso a la democracia larvada que esas estructuras ocultaban a nuestra conciencia.

El cambio en el sistema político no surgió intempestivamente, no se debió a un solo factor ni tampoco se resolvió en un solo capítulo.

La fundadora Reforma de 1986-1987 modificó principalmente el régimen de representación en la Cámara de Diputados, transformó su integración y su composición, abrió opciones para la participación política mediante las asociaciones políticas y el registro condicionado de partidos políticos, con lo cual se alentó la formación de nuevos partidos, además de otorgar a éstos innovadoras prerrogativas y derechos.

Esa reforma modificó la territorialidad política, impuso la reorganización de los órganos electorales, creó otros motivos de debate político e ideológico, suscitó distintas expresiones de cultura política, formuló nuevas preguntas en los medios académicos e intelectuales y condujo a plantearse, tanto en el Estado como en el gobierno, los partidos y las organizaciones, y también en la sociedad civil y la opinión pública, el advenimiento de la democracia.

Desde los atisbos de la Reforma Política en 1986, las causas, derro-

²² Mario Huacuja y José Woldenberg, *Estado y lucha política en el México actual*, 4ª ed., México, Ediciones El Caballito, 1983; Luis Medina Peña, *op. cit.*; Blanca Rubio, *Resistencia campesina y explotación rural en México*, México, Era, 1987.

teros, alcances y significados de la propia modificación estimularon el debate político e intelectual, y así se multiplicaron las opiniones, los ensayos y estudios sobre las perspectivas del sistema político, textos que fueron engrosando el análisis de la democracia en México.

Inclusive, el debate en torno a la proximidad o lejanía de la democracia modificó el enfoque de quienes habían publicado las más sugerentes visiones sobre la evolución política del país,²³ replanteando el debate hasta ese momento enfocado en caracterizar nuestro sistema político y comprender las condiciones de su largo predominio.²⁴

A la primera reforma política siguieron nuevos y sucesivos cambios legales y electorales que desembocaron en la Reforma Electoral de 1996, la cual estuvo precedida por el sacudimiento del sistema electoral en la contienda presidencial de 1988, contienda que aceleró tanto la polarización política como la necesidad de profundizar las reformas, particularmente lo referente al padrón electoral y a la demanda de mayor autonomía del organismo encargado de organizar las elecciones.

Más tarde, las tensiones políticas de la coyuntura electoral de 1994 dieron mayor dramatismo a las posibilidades del cambio político. Sin embargo, la tasa de participación electoral en esa fecha y el porcentaje con el cual se alcanzó la victoria en la contienda presidencial revelaron el consenso nacional en torno a la participación con métodos políticos legales y pacíficos, y con ello se incrementó la adhesión nacional a la democracia.

La reforma de 1996 creó la figura de los consejeros ciudadanos, quienes integrarían el máximo cuerpo colegiado de decisión en el Instituto Federal Electoral. Con ello se implantaba la definitiva ciudadanización de los organismos electorales y se inauguraban los cambios jurídicos que con-

²³ Pablo González Casanova, *El Estado y los partidos políticos en México.*, México, Era, 1981; y "Las alternativas de la democracia", en *México Hoy*, *op. cit.*, pp. 363-371.

²⁴ Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1971.

llevó esa reforma, la instauración más definida de los mecanismos de impugnación electoral.²⁵

A través de los años que siguieron, el organismo maduró su estructura, refrendó periódicamente su alta capacidad profesional en la organización de las elecciones, demostró repetidamente su imparcialidad y certeza legales, mientras que en la escena electoral el régimen de representación proporcional se asentó e incluyó también a la Cámara de Senadores.

No fueron menores ni las controversias ni los conflictos originados en los procesos electorales a lo largo del periodo 1977-1994, pero las reformas políticas fueron paulatinamente surtiendo efecto y modificando, tanto la conducta de los partidos, como la cultura política de vastos sectores de la sociedad.

El sistema electoral cuenta hoy con instituciones que, además de ser las responsables por mandato de ley de organizar los procesos electorales y vigilar el acatamiento de la legislación que norma toda esa actividad, son los principales garantes de la aplicación del derecho en materia electoral.

El Instituto Federal Electoral y el Registro Federal de Electores poseen una vasta estructura institucional y profesional que, repartida en todo el territorio nacional, constituye el soporte sobre el cual descansa el proceso electoral y es la instancia mediante la cual tienen contenido ejecutorio en el ámbito local las disposiciones federales que enmarcan nuestra democracia en materia electoral.

El Tribunal Federal Electoral ha asegurado la imparcialidad y aplicación de la ley en los casos de quejas o denuncias, las cuales ya no sólo pueden ser presentadas por los candidatos o los partidos, sino también por cualquier ciudadano.

Algunos autores han subrayado la diferencia entre la liberalización

²⁵ Flavio Galván Rivera, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw Hill, 1997.

política y la democratización,²⁶ con el propósito de distinguir tanto la profundidad como el sentido de los cambios políticos que han marcado a México desde esa refundadora Reforma Política.

Otros autores, a los cuales nos hemos referido desde un principio, han subrayado que el cambio político ha tenido una dinámica peculiar,²⁷ caracterizada tanto por acuerdos fundamentales como por profundas discrepancias entre los actores de las sucesivas reformas. Las continuas divergencias y enfrentamientos, tanto en la arena electoral como en los espacios y mecanismos creados justamente para resolver los conflictos, dieron fluidez a nuestros procesos políticos y electorales, imponiéndose el sentido del cambio como una continua reforma política.²⁸

Estos últimos autores han recordado muy justamente cómo en las primeras mesas de negociación en torno a la reforma electoral de la segunda mitad de los setenta se presentaron opciones y propuestas que fueron debatidas álgidamente en su momento y consideradas impracticables por las condiciones prevalecientes en aquel entonces.

Sin embargo, y siguiendo el razonamiento de estos autores, se demuestra cómo la correlación de fuerzas y los recursos institucionales creados en cada nueva fase de las reformas electorales fueron preparando el terreno para la modificación sucesiva de los ordenamientos legales, hasta transformar profundamente los órganos electorales y dar completa certeza a los resultados finales de cada nueva elección.²⁹

El anterior recuento lleva a insistir en que el cambio operado en el sistema político es de carácter histórico, por dar una nueva legitimidad al po-

²⁶ César Cansino, *Democratización y liberalización*, 2ª ed., México, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm 14), 2001.

²⁷ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Idem.*

der político al emanar éste del voto ciudadano, carácter reconocido como esencial en la definición de un régimen democrático.³⁰

El proceso de profundización de las reformas políticas, las posiciones asumidas por los partidos y la conflictividad que se generaba al surgir insuficiencias de las reformas previamente acordadas, aunado a la emergencia de nuevas fuerzas políticas y a las dificultades de los profundos ajustes en la economía mexicana, llevaron en muchas ocasiones a que, ya fuese en los momentos iniciales o en la culminación de los procesos de negociación, surgiese la eventualidad de no arribar a acuerdos,³¹ pero estas situaciones fueron superadas y en no pocas ocasiones los partidos crearon nuevas formas de acuerdo.³²

Cabe subrayar en este sentido una modificación en la orientación de la actuación de los partidos políticos situados históricamente en la oposición. La desconfianza que en éstos despertaba la participación en las elecciones fue remontada gracias a la imparcialidad y el profesionalismo con que fueron organizados los comicios.

A su vez, tanto la legislación electoral como los órganos responsables de organizar las elecciones recogieron las exigencias de la oposición para elaborar el padrón electoral y tomaron los recaudos técnicos necesarios para evitar cualquier ilegalidad o irregularidad antes, durante y después de la jornada electoral.

Los procedimientos y condiciones para elaborar el padrón electoral fueron crecientemente exigentes, se crearon nuevas reglas para la integración de las mesas de casilla y en cada distrito electoral se organizaron con-

³⁰ Claude Lefort, *L'Invention démocratique. Les limites de la domination totalitaire*, París, Fayard, 1981; Georges Burdeau, *op. cit.*; Giovanni Sartori, *op. cit.*

³¹ *Idem.*

³² Jean François Prud'home, "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)", *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 93-126.

sejos ciudadanos en los que la representación no partidaria garantizó la imparcialidad de las decisiones locales y la cabal aplicación de la ley electoral en ese ámbito.

Las oposiciones políticas fueron otorgando cada vez más credibilidad y legitimidad a todo el proceso electoral, hasta percibir mediante los hechos mismos que la alternancia se convertía en una realidad tangible como consecuencia de sus aspiraciones políticas.

El hecho histórico de que el poder político surgía del acto ciudadano de votar desplazó en forma definitiva las posibilidades de la violencia como sustituto de la política y de la participación, pero también las elecciones se convirtieron en un claro mecanismo de acceso al poder, fuese éste propio del ámbito legislativo federal o local, se tratase de ejecutivos locales o representaciones municipales. También situó a las fuerzas otrora gobernantes en el papel de oposición, ubicación que cambiaba al asumir nuevamente el poder, fuese en otra región o en la misma, si al celebrarse nuevos comicios al término de la gestión del gobierno en funciones resultaban ganadoras.

Todas las organizaciones políticas encontraron en la actuación de los órganos electorales una garantía de transparencia y equidad, refrendadas en los preparativos y los resultados de las elecciones. El financiamiento público de sus actividades otorgó equidad a la competencia política entre ellas, y los ciudadanos al votar les otorgaron poder e influencia, por todo lo cual su participación democrática las comprometió en forma definitiva con la suerte que ésta corriera.

Sin embargo, la conciencia democrática no se establece por decreto, ni tampoco es un artefacto hecho a la medida y disponible en todo momento; surge de la experiencia política, implica un cambio ideológico y requiere un amplio horizonte cultural para desplegarse.³³

³³ Georges Burdeau, *op. cit.*

El desarrollo de una conciencia nacional democrática encuentra considerables escollos en nuestra sociedad; unos surgen de la concepción de la política como sistema autoritario, otros aparecen en núcleos sociales acostumbrados a las prebendas clientelistas, algunos más son parte de una práctica estrecha del principio mayoritario o se asientan en factores culturales refractarios a la noción de compartir responsabilidades.

A lo largo de los últimos años México no ha sido ajeno a expresiones sociales o políticas que ponen en entredicho la legalidad, pero se trata de hechos aislados y de muy poca influencia en la marcha del país y de sus instituciones. Este tipo de amagos tienden a aislarse por sí mismos y su representatividad se agota por la influencia misma de la democracia.

Existe una relación de mutuo condicionamiento e interacción entre el sistema político y la cultura política. Esta última se ha modificado al influjo de la presencia de varias opciones políticas e ideológicas en el escenario nacional, donde el debate entre posiciones, opciones, programas y candidatos ha conducido a un ejercicio más cabal de la simpatía y las preferencias electorales.

Los electores tienen ahora prueba indudable de que su elección cuenta en la integración del poder, los partidos se dirigen a los grupos sociales y a los ciudadanos y ya no exclusivamente a sus simpatizantes, las encuestas pronostican con gran acierto los resultados electorales.

Las afirmaciones, las tomas de posición y el desempeño de los partidos, de los candidatos y de los funcionarios públicos son escrutados minuciosamente, tanto por los medios de comunicación como en los foros más variados del actuar social, propiciando un discernimiento constante e informado en la conciencia política del país.

Sin embargo, las encrucijadas, las contradicciones y las ilusiones no han desaparecido de nuestro presente, inclusive han cobrado rasgos más marcados las primeras y más vagos las segundas, pero nuestra decisión como país ha sido clara e indudable: hemos optado por la democracia con toda

la carga que ese término posee, entendiéndola como decisión consciente y como decisión ciudadana. Por ello es conveniente repasar, así sea superficialmente, el significado que tiene la democracia.

LA DEMOCRACIA: DECISIÓN POLÍTICA

Optar y decidir por y en la democracia no bastan para crear una sociedad de ciudadanos responsables, conscientes del valor y trascendencia de la política, exigentes con la calidad de los servicios públicos, pero igualmente exigentes consigo mismos en el momento de respetar la esfera pública.

Impulsar el cambio democrático no es sinónimo de sociedad igualitaria. El acceso al bienestar tiene lugar por medio de una educación generadora de capacidades intelectuales y profesionales multiplicadoras de oportunidades, o por medio de ingresos personales y familiares capaces de permitir el consumo de bienes materiales y culturales plenamente satisfactorios así como de asegurar el acceso a servicios públicos modernos y eficientes.

El cambio democrático, la alternancia política, la competencia partidaria, el deslinde de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, la ampliación casi sin límites de la libertad de opinión, rasgos todos valiosos en sí, no bastan para disminuir, primero, y después eliminar, la pobreza, la marginalidad, la intolerancia, la inconsecuencia doctrinaria, y para elevar la dignidad nacional. No son suficientes pero sí indispensables e imprescindibles. La democracia tiene un pasado que la convierte tanto en herencia remota como en renovada aspiración.

El concepto de democracia surge al mismo tiempo que el pensamiento político occidental. Las lecciones y meditaciones de los pensadores griegos de la antigüedad asociaron permanentemente el concebir la política con las mejores formas de gobierno; inclusive en la génesis del pensamiento político de Occidente, no se separan fácilmente el pensar la política como aspira-

ción de regirse por la mejor forma de gobierno y la exigencia social de contar y situar a los más capaces y preparados para asumir cabalmente la responsabilidad de gobernar, ya sea a un pueblo o a una sociedad.³⁴

La democracia como ideal, aspiración y modelo surge de la misma fuente de creación del pensamiento político occidental. Su ascenso al rango de un conjunto de ideas sistematizadas, y más claramente como un sistema de representación política, se remite a la obra deslumbrante de J. J. Rousseau y a las transformaciones introducidas por la Revolución Francesa en torno al concepto de ciudadanía.

La democracia como organización del poder, codificación de leyes y sistema representativo es mucho más reciente que su concepción intelectual. Si nos remitimos al momento histórico en que se consagra la vigencia del voto universal, secreto y directo, la fecha de la implantación de la democracia es más reciente, y si fijásemos además nuestra atención en la fecha de la incorporación del sufragio femenino, primero en Europa y Estados Unidos de Norteamérica³⁵ y después en nuestro país, veríamos que ello ocurrió ya bien entrado el siglo XX.

Los principios y fines democráticos son un valor histórico que proporciona ventajas para enfrentar las situaciones más complejas. La democracia requiere inteligencia pues sólo se construye con paciencia y tolerancia, cualidades con las cuales sabrá defenderse de los amagos, asegurando la vigencia de las libertades pero cuidando la aplicación escrupulosa del orden legal, ante quienes buscan constreñirlo o bien hacerlo desaparecer.³⁶

La democracia es compleja desde su definición, pero sencilla cuando evita los abusos del poder, sea éste social, político, estatal, partidario o económico.

³⁴ Jean Jacques Chevallier, *Histoire de la pensée politique*, París, Payot, 1993.

³⁵ Alf Ross, *¿Por qué democracia?*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

³⁶ Pierre Clement Frier, "Les législations d'exception" y François Terré, "La Justice en temps de crise", en *Pouvoirs, Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, PUF, París, Francia, núm. 10, 1979.

La democracia es un régimen exigente y demanda la creación y vigencia de las leyes (de ser posible generales y sencillas, como lo pedía Montesquieu),³⁷ además de necesitar instituciones amplias y ágiles que cumplan con éstas.

La democracia se nutre de valores ciudadanos, de la preservación del espacio público, del consenso entre los contrarios, de la vigencia y aceptación de reglas comunes, respetadas en la lucha por el poder, así como genera incertidumbre en torno al resultado de la competencia electoral.³⁸

Por otra parte, es evidente su fortaleza al haber reconstruido el tejido social luego de las peores conmociones acontecidas ya sea en Europa, América del Norte o Latinoamérica. Pero, asimismo, exhibe su debilidad y fragilidad cuando es constreñida por el apetito insaciable de los grandes consorcios económicos y militares, y también aparece como víctima de los pequeños grupos bien organizados y eficaces a la hora del exceso reivindicativo.

DESEOS Y REALIDADES EN PERSPECTIVA

Existen muestras evidentes de que el ciclo iniciado con los cambios introducidos por la Reforma Política de 1986-1987, continuados y redefinidos tras sucesivas reformas electorales y legales hasta culminar en 1996, ha concluido.

La nueva etapa se anuncia, entre otros signos, con las nuevas coordenadas de la relación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el nuevo espacio e importancia cobrados por la Suprema Corte de Justicia para dirimir controversias constitucionales, la evidencia de los inéditos alcances de la influencia política de las regiones, así como, de forma muy destacada, el lugar central que ocupan los partidos políticos en la escena nacional.

³⁷ Charles de Secondat, Barón de la Bréde y Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 6ª. ed., México, Porrúa, 1985.

³⁸ Claude Lefort, *op. cit.*

Los avances logrados se confrontan con una demanda social y política de contornos difusos, pero con manifestaciones claras e insistencia pertinaz. Se demanda a la democracia, al sistema político actual, a las instituciones, en suma, transformarse de nueva cuenta con el fin de que sean más satisfactorias de los anhelos ciudadanos. Más específicamente, para que el cambio político se traduzca en una sociedad más justa, más equitativa, más generosa en sus alternativas de desarrollo para los sectores marginados y para aquellos que han soportado el peso de la modernización y reestructuración económicas.

No es sólo un asunto económico, sino más bien plenamente político, pues implica crear nuevos mecanismos de consenso para contar con un verdadero proyecto nacional.

Entonces, el cambio político que aún requerimos, sobre la base de lo ya logrado, demanda un esfuerzo histórico de gran envergadura. El propósito es elevar la calidad de nuestra democracia. Necesitamos para ello nuevas reformas al marco legal, una transformación de los partidos políticos, una nueva orientación de los medios de comunicación al abordar los hechos de la vida política nacional y, además, necesitamos desarrollar y enriquecer nuestra cultura política.

Todos y cada uno de los aspectos arriba mencionados significan un intenso debate ideológico acerca de las posibilidades y el contenido concreto que pueda tener una nueva reforma política.

Hay quienes advierten que ello se solucionaría con una nueva constitución política o retomando la perspectiva de la reforma del Estado. El actual equilibrio de fuerzas políticas hace difícil ensayar alguna de las fórmulas anteriores. Sin descartarlas del todo, se puede, sin embargo, enumerar en forma no exhaustiva los temas que son imprescindibles para dar contenido a una nueva reforma política.

Uno de los aspectos que se ubica como indispensable de desahogar es el del asentamiento de la carrera parlamentaria.

La complejidad estructural de los problemas nacionales, el alcance y contenido de las leyes en un país cada vez más diverso y contradictorio, la manifiesta división de competencias entre las esferas del poder ejecutivo y del poder legislativo, sumados al hecho de que el contenido de los actuales retos y sus posibles soluciones en el terreno de la economía, la vida social, la seguridad pública, el medio ambiente, la salud, la educación e, inclusive, la política internacional, solamente para señalar los más evidentes, demandan nuevos conocimientos, saberes más especializados e interdisciplinarios, por lo cual, para el adecuado y debido desempeño de la tarea de legislar, es necesaria una mayor experiencia por parte de quienes han sido electos para ese importante y trascendente cargo.

Pero también es necesario un amplio diálogo social impulsado, recogido y procesado por el Estado y los partidos, a fin de que las propuestas de solución respondan a un consenso nacional.

Ello significa, por una parte, la discusión en torno a la forma de establecer la reelección en los puestos de representación política, concretamente, en la Cámara de Diputados federal, en las cámaras de diputados locales y en la titularidad de los ejecutivos locales.

Por otra parte, es necesaria la instauración de un servicio civil de carrera de los funcionarios no electos actuantes en el seno de la esfera legislativa, refiriéndonos así a los cuerpos auxiliares de asesoría y apoyo técnico que proporcionan soporte a las labores legislativas.

También se requieren adecuaciones de los estatutos internos de las cámaras para contar con formas de trabajo más ágiles y efectivas.

Un segundo aspecto se relaciona con el marco de existencia del régimen de partidos, ya que se necesita procesar una reforma conducente a contar con un sistema más sólido y definido. Surge en esto un doble desafío, consistente en reafirmar el sistema de partidos sin menoscabo de la posibilidad de aparición de nuevas opciones partidarias.

El estado incipiente de nuestra democracia y los cambios registrados

en la sociedad mexicana auspician la formación de nuevas organizaciones políticas, pero es necesario incrementar la efectividad legislativa y reforzar la representatividad política, por lo cual es indispensable un cuadro de partidos más estable que atenúe la dispersión del electorado.

Los partidos políticos están definidos constitucionalmente como instancias de interés público, organismos con la capacidad de contender por el poder político, responsables de la educación política y del fortalecimiento de la democracia.

Sus actividades, incluidas las campañas electorales, son financiadas con recursos públicos, y para su registro legal deben cumplir con requisitos mínimos tales como un número de afiliados, contar con plataformas programáticas, tener un órgano directivo y procedimientos de elección del mismo.

Fuera de lo anterior, no existe obligatoriedad alguna que norme su desempeño público, el cual, obviamente, se debe ceñir a los preceptos de nuestra Constitución Política.

La máxima recompensa y el mayor castigo de los partidos provienen del voto ciudadano, del hecho de contar o no con la representatividad otorgada a través de los resultados electorales y, por ende, la amplitud e importancia que su presencia puede cobrar para influir en el poder político.

Pero se supone que los partidos, además de contender por la representación política, han contraído un deber social, ético y político ineludible: contribuir a la cabal solución de los problemas nacionales, lo cual consiste en que, a través de sus propuestas, aporten a la formación de una sociedad más libre, justa, solidaria, equitativa y benéfica.

La vida interna de los organismos partidarios es responsabilidad de sus integrantes. Sin embargo, sus acciones están reguladas por la ley y, por tanto, los órganos competentes están en capacidad y obligación de supervisar que ellas se lleven a cabo en estricto cumplimiento de las normas, existiendo inclusive varios recursos para apelar a las decisiones de esos órganos cuando se estimen violaciones o incumplimiento del marco jurídico.

Los organismos partidarios gozan de amplias libertades y derechos que deben estar al servicio del bien común, del interés general de la sociedad.

Por lo anterior, el cambio político en México tiene en el desempeño de los partidos el núcleo central de decisión para que se lleve a cabo.

Por la considerable autonomía de los partidos respecto al mandato representativo, los significativos recursos materiales y humanos de que disponen y la influencia determinante que poseen para orientar la marcha de los asuntos nacionales y el ejercicio del poder otorgado por el voto, la responsabilidad de estos cuerpos intermediadores entre la sociedad y el Estado es de una importancia insustituible para orientar los destinos de la nación.

De los términos en que las organizaciones partidarias lleven a cabo el debate nacional de la forma y calidad de la elección, tanto de sus dirigentes como de sus candidatos a ocupar puestos de representación, así como de la responsabilidad, el profesionalismo, la sensibilidad y la oportunidad con que desempeñen sus responsabilidades parlamentarias, es decir, de la composición de cualidades manifiestas en su actuación,³⁹ dependerá si son enriquecidas o no nuestra cultura y conciencia políticas.

Dadas las condiciones de transparencia, certeza, imparcialidad y legalidad notables de la organización y celebración de los comicios, y probada ante distintos grados de dificultad la imparcialidad de las instituciones electorales, queda a la responsabilidad actual y futura de los partidos políticos el que nuestra democracia madure y se consolide.

Demandamos de ellos capacidad de lograr consensos, elevación de la calidad del debate político, efectividad estratégica y práctica de sus propuestas, coherencia en su transformación de grupos de oposición a fuerzas gobernantes y viceversa, en suma, un aporte mucho más cualitativo y ejemplar en el ejercicio de la responsabilidad que la sociedad les ha otorgado.

³⁹ Alberto Oliet Pala, *Liberalismo y democracia en crisis*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

En lo que atañe a los medios de comunicación, desde hace ya varias décadas se reconoce ampliamente la función que cumplen en la formación de nuestra percepción de todo acontecimiento, así como su determinante influencia para la aprehensión de la realidad, incluyendo en todo ello las opiniones y actitudes políticas.⁴⁰

De igual forma, en nuestro país se ha insistido en la necesidad de contar con medios más formadores de conciencia que difusores de la nota.⁴¹

El cambio político ha sido antecedido y acompañado de la discusión política en los medios de comunicación en torno a la viabilidad de nuestras alternativas democráticas, además de que los medios también se han transformado considerablemente.

La publicación de periódicos se ha diversificado, en los medios televisivos y radiofónicos el tratamiento y el debate del acontecer político son ya una costumbre, caracterizada además por la pluralidad de enfoques. Semanarios y publicaciones más especializados en temas políticos y electorales crean nuevos lectores y contribuyen a la expansión de los espacios de discusión.

Sin embargo, en los medios de mayor difusión prevalece la profusión de datos, hechos y afirmaciones carentes de un análisis profundo y crítico, lo cual crea verdaderos vacíos de información sobre los temas nacionales más relevantes.

El arribo de México a la democracia ha sido el resultado de un largo y complejo cambio político que, desarrollado a través de procesos no lineales ni sencillos, con episodios álgidos y críticos, hoy es una realidad palpable y demostrable. Nuestra democracia presenta signos de insuficiencias y carencias, generadoras potenciales de tensiones y conflictos, pero la demo-

⁴⁰ Anthony Giddens, *Sociología*, 2ª reimp., Madrid, Alianza Editorial, 2000.

⁴¹ Pablo Arredondo Ramírez, José Carreño Carlón *et al.*, *Medios, democracia, fines*, México, UNAM-Fundación Friedrich Naumann-Notimex, 1990.

cracia, entre otras muchas cosas, es una forma política elevada y ética para que las contradicciones emerjan y sean resueltas.

El método es el mismo: por medios y fines democráticos es como la democracia puede avanzar.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F., *El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática*, en Alicia Hernández Chávez (comp.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Alonso, Antonio, *El movimiento ferrocarrilero en México, 1958-1959*, 5ª ed., México, Era, 1982.
- Arredondo Ramírez, Pablo, José Carreño Carlón *et al.*, *Medios, democracia, fines*, México, UNAM-Fundación Friedrich Naumann-Notimex, 1990.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- Burdeau, Georges, *La démocratie*, Francia, Éditions du Seuil, 1966.
- Cansino, César, *Democratización y liberalización*, 2ª ed., México, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm 14), 2001.
- Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 8ª ed., México, Porrúa, 1990.
- Cordera, Rolando, "Los límites del reformismo: la crisis del capitalismo en México", en *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, 2ª reimp. México, Fondo de Cultura Económica (Lecturas, núm. 39), 1985.
- Córdova, Arnaldo, *La ideología de la revolución mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Era, 1973.
- Chevallier, Jean Jacques, *Histoire de la pensée politique*, París, Payot, 1993.
- Frier, Pierre Clement, "Les législations d'exception" y François Terré, "La Justice en temps de crise", en *Pouvoirs, Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, PUF, París, Francia. núm. 10, 1979.
- Furet, François, "Préface. Le système conceptuel de la démocratie en Amérique", en Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, vol. 1, París, Garnier-Flammarion, 1981.
- Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw Hill, 1997.

- Giddens, Anthony, *Sociología*, 2ª reimp., Madrid, Alianza Editorial, 2000.
- González Casanova, Pablo, "Las alternativas de la democracia", en *México Hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1979.
- , *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era, 1981.
- , *La democracia en México*, 4ª ed., México, Era, 1971.
- González Hinojosa, Manuel, "El sistema mexicano", *Nueva Política*, México, vol. 1, núm. 2, abril-junio de 1975.
- Hale, Charles E., *El liberalismo en la época de Mora*, México, Siglo XXI Editores, 1972.
- Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1971.
- Huacuja, Mario y José Woldenberg, *Estado y lucha política en el México actual*, 4ª ed., México, Ediciones El Caballito, 1983.
- Lefort, Claude, *L'Invention démocratique. Les limites de la domination totalitaire*, París, Fayard, 1981.
- Loeza, Soledad, *El llamado de las urnas*, México, Cal y Arena, 1989.
- Loyo Brambila, Aurora, *El movimiento magisterial de 1958 en México*, 2ª ed., México, Era, 1980.
- Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado, México, 1920-1993*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Mols, Alfred, "Posibilidades de México para cambiar su sistema político", *Nueva Política*, México, vol. 1, núm. 2, abril-junio de 1975.
- Muñoz Ledo, Porfirio, "Sistema político para el desarrollo independiente", *Nueva Política*, México, vol. 1, núm. 2, abril-junio de 1975.
- Oliet Pala, Alberto, *Liberalismo y democracia en crisis*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- Pereyra, Carlos, "Estado y sociedad", en *México Hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1979.

- Pérez-Rayón Elizundia, Nora, *México 1900. Percepciones y valores en la gran prensa capitalina*, México, UAM-Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- Pozas Horcasitas, Ricardo, *La democracia en blanco: el movimiento médico en México, 1964-1965*, México, Siglo XXI Editores, 1993.
- Prud'home, Jean François, "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)", *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ross, Alf, *¿Por qué democracia?*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- Rubio, Blanca, *Resistencia campesina y explotación rural en México*, México, Era, 1987.
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, 1ª reimp., México, Alianza Editorial Mexicana, 1989.
- Secondat, Charles de, Barón de la Brède y Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 6ª. ed., México, Porrúa, 1985.
- Stanley, J. y Barbara Stein, *La herencia colonial de América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1970.
- Stavenhagen, Rodolfo, "Reflexiones sobre el proceso político actual", *Nueva Política*, México, vol. 1, núm. 2, abril-junio de 1975.
- Tello, Carlos, *La política económica en México, 1970-1976*, México, Siglo XXI Editores, 1979.
- Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2002.

LA CAÍDA DEL NACIONALISMO REVOLUCIONARIO Y EL CAMBIO DEL ESTADO EN MÉXICO

*Francisco Valdés Ugalde**

PREFACIO

NACIONALISMO REVOLUCIONARIO EN MÉXICO

¿Cuáles son los ingredientes del nacionalismo? Una definición básica admite que su característica central es la lealtad de los individuos al Estado nacional sobre cualquier otro grupo de interés como la clase social, la religión, la familia o los partidos políticos, lealtad que puede rastrearse en las decisiones políticas significativas tomadas por grupos o individuos. La clave para identificar la *unidad*¹ de la lealtad es la subordinación de intereses particulares a ciertas consideraciones del interés general en la relación entre grupos y Estado. Presumiblemente, si se da esta condición, el Estado está en condiciones de integrar, en forma más o menos coherente, todos los componentes significativos de la nación.

La lealtad no es siempre la misma o, más precisamente, no siempre se manifiesta de la misma manera. La lealtad al Estado-nación puede incluso

* Agradezco a Karina Ansolabehere por su apoyo para la realización de este ensayo y para la versión española del original en inglés.

¹ En el sentido de unidad de acción.

permanecer cuando sus instituciones experimentan transformaciones, aunque esas transformaciones afecten la forma en la cual ésta responde a una concepción de nacionalismo. El resultado de dichas transformaciones afecta la estructura política y la fortaleza institucional del nacionalismo. La estructura de este último, por su parte, depende básicamente de qué se entiende por nación, qué componentes y características incluye, cuáles son los acuerdos o desacuerdos básicos que configuran ese entendimiento y las políticas públicas que apuntan a su implementación. Este trabajo se propone realizar una revisión de estos cambios en el sistema político y sus consecuencias para la integración política.

Si bien el nacionalismo revolucionario no fue la única forma asumida por la ideología política en México,² durante el siglo XX, fue la más importante hasta que la diversidad política irrumpe como una nueva forma que implica el cambio del sistema político. El nacionalismo revolucionario, originado en la Revolución Mexicana, fue la ideología dominante del Estado. Prevalció sostenidamente sobre otras ideologías políticas hasta los años sesenta. En los últimos 30 años la relación del nacionalismo revolucionario con la política y la economía se desgastó progresivamente, exhibiendo su incapacidad para encontrar los fines sociales que una vez persiguió y colocarse a la altura de las demandas democráticas emergentes.

En su reemplazo, las tendencias pluralistas de instituciones democráticas devinieron cada vez más importantes hasta hacerse dominantes en la esfera pública, pero chocaron con intereses espurios asociados con el nacionalismo revolucionario y sus fuentes políticas: el presidencialismo, el corporativismo y coaliciones clientelares y de grupos que permanecían incluidos en el sistema político. Como resultado, la esfera pública se volvía más plural pero al

² En los siglos XIX y XX, ideólogos del conservadurismo proporcionaron narrativas de la identidad nacional que fueron claves del comportamiento de importantes grupos sociales. Lucas Alamán en el siglo XIX y José Vasconcelos en el XX son los mejores ejemplos.

mismo tiempo se fragmentaba; ninguna fuerza política o arreglo institucional ha completado la construcción de sentido de una política democrática.

El momento político presente está marcado todavía por una confrontación en la que subyacen el nacionalismo revolucionario y el liberalismo republicano como los mayores cuerpos ideológicos que conducen las polaridades de la ideología política y la reforma del Estado.

LA DECLINACIÓN DEL NACIONALISMO REVOLUCIONARIO

En noviembre de 1993, el presidente Carlos Salinas coronó su sexenio con la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) por el Congreso de Estados Unidos. En el mismo mes, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) eligió su candidato presidencial para las elecciones de 1994, Luis Donaldo Colosio, un verdadero heredero del Presidente.³ Luego, en la noche del 31 de diciembre, durante la celebración del año nuevo en la mansión presidencial de Los Pinos, un ayudante militar se acercó al presidente Salinas con una llamada telefónica urgente del secretario de Defensa. Salinas fue informado de que una rebelión había estallado en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. Los insurrectos, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), intentaron tomar el sitio y proclamaron sus planes para oponerse a la entrada de México en el TLCAN sobre la base de la necesidad de renovar el nacionalismo a partir de bases populares y étnicas.

Por otra parte, desde la década anterior, en el norte de México habían comenzado a tener lugar expresiones de patriotismo regional. “Haz patria:

³ De acuerdo con la clasificación de sucesor presidencial propuesta recientemente por Jorge G. Castañeda (*La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara, 1999), Colosio fue un candidato a la presidencia producto de una “decisión presidencial” y no por “descarte”.

mata a un chilango”, fue una expresión acuñada por las manifestaciones más extremas de regionalismo anticolonialista que se alzaban contra la dominación económica y política del centro del país. La seriedad de esa tendencia se hizo evidente cuando, a comienzos de los años ochenta, un escolar cuya familia se había mudado recientemente del Distrito Federal a Hermosillo, Sonora, fue asesinado por sus compañeros de clase.

Posteriormente, en 1998, el senador priista Eduardo Andrade (entonces presidente de la Comisión de Asuntos Internos de la Cámara alta) instó a sus pares a revertir una reforma al artículo 82 de la Constitución a los efectos de evitar que el gobernador del estado de Guanajuato, Vicente Fox, fuese candidato presidencial. Alarmado, el senador Andrade denunció que, a partir de esta reforma,⁴ personas que podrían no haber “asimilado” la esencia de la nacionalidad mexicana estarían en condiciones de ser presidente.⁵

Estos tres hitos son puntos extremos de tendencias que comenzaron o se volvieron visibles después de 1982, año que puede ser considerado el momento del fin del México posrevolucionario y punto de quiebre en el papel del nacionalismo revolucionario en el proceso político. En ese año, México descendió de la bonanza provocada por el *boom* petrolero a las profundidades de la crisis de la deuda que dio lugar a uno de los mayores conflictos entre el gobierno y el sector privado. Se produjo una dislocación de las ecuaciones

⁴ El artículo 82 constitucional fue reformado en junio de 1994 (*Diario Oficial de la Federación* del 28 de junio de 1994), cambiándose el requisito para ser presidente de la República de ser hijo de padre y madre mexicanos por nacimiento por el de ser hijo de padre o madre mexicano por nacimiento.

⁵ De acuerdo con la crónica periodística de las palabras de Andrade en una conferencia de prensa, éste retrató un caso imaginario: “Yo me imagino a una pareja de otro país que se instala en México, su hijo nace aquí y entonces se convierte [sic] en mexicano por nacimiento, pero sus padres son de otra cultura, tienen otra formación, vienen de otro país; luego pienso que ese niño se vaya al país de sus padres y está allá desde el *kinder* hasta que termina su carrera, regresa a México a los veintitantos años, luego hace política en este país durante otros 20 años y a los cuarentaitantos aspira a la Presidencia, creo que eso no se debe permitir”. (*El Universal*, México, 11 de junio, 1998, p. 4).

básicas de la relación entre Estado y sociedad que culminó en la nacionalización de la banca decretada ese año por el presidente José López Portillo.

Al mismo tiempo que se produjo la erosión y el desmantelamiento del nacionalismo revolucionario, comenzó un proceso de democracia liberal cuyas raíces se habían perdido en el siglo XIX y en la tragedia del madeirismo. Como consecuencia de ese proceso de cambio, mecanismos importantes de integración política comenzaron a erosionarse, principalmente la hegemonía del PRI, la autoridad política del Estado, la Constitución y la idea de unidad nacional proclamada por el nacionalismo revolucionario.

El nacionalismo revolucionario fue la característica ideológica de la Revolución Mexicana y del régimen político construido posteriormente. Sus componentes pueden resumirse como sigue. En primer lugar, el nacionalismo revolucionario concibe la unidad del Estado-nación como el cumplimiento de las demandas populares de justicia social. Esa idea fue una de las principales bases del movimiento revolucionario de 1910-1920 y devino una expresión política y organizativa en las décadas de 1920 y 1930. Esas demandas eran principalmente la restauración de la autoridad del Estado-nación sobre “toda la tierra y los recursos naturales”, distribución de la gran propiedad agraria entre los campesinos, derecho de sindicalización de los trabajadores, educación pública y un rol económico activo del Estado que incluía límites y condicionamientos a la propiedad privada.⁶ Esos “derechos sociales” se escribieron en la Constitución de 1917 e influyeron en las políticas estatales. De hecho, son factores explicativos básicos de las políticas del Estado durante los años veinte y treinta, y motivos de la retórica antiimperialista hasta 1938. A partir de esta última fecha, el discurso de los “derechos sociales” se usó para dar el viraje del eje político centrado en la reforma agraria hacia las políticas de industrialización.

⁶ A éstas se sumó una afirmación renovada de la separación de la Iglesia y el Estado.

Además de los derechos sociales, el nacionalismo revolucionario debe contextualizarse en las principales características del sistema político. Su elemento central fue el presidencialismo basado en la hegemonía de un partido y una estructura semicorporativa. El partido dominante organizó a trabajadores y campesinos, así como a los sectores urbanos de bajos ingresos. A la vez, éste proveía la mayor cantidad de autoridades en los niveles federal, estatal y municipal. El partido jugó un papel de agencia para las demandas y necesidades populares de movilidad ascendente y estabilidad política. Finalmente, el Presidente coronó el sistema controlando a los principales funcionarios del poder judicial, el Congreso y los estados.

Al mismo tiempo que *factotum* del sistema político, el Presidente era la institución que balanceaba los intereses de clase y grupos e interpretaba el interés nacional. Ese interés se concebía como sinónimo de unidad nacional, la cual fue la principal meta tanto del partido como de las políticas presidenciales. La unidad nacional era concomitante con la hegemonía del partido oficial. Por consiguiente, la Presidencia solía ser el ámbito del que procedía el discurso nacionalista que por lo común tomó la forma de interpretación presidencial de la Constitución en las cuestiones relativas a la intervención estatal y los derechos sociales.⁷

De este modo, la ideología estatal cambió desde un fuerte antiimperialismo hacia un capitalismo de orientación nacional. Por ejemplo, el primero se hizo evidente durante y con posterioridad a la nacionalización de las empresas petroleras extranjeras en 1938, y el último predominó durante el periodo de sustitución de importaciones que comenzó en la década

⁷ Corresponde realizar una aclaración en este punto. Durante el advenimiento de la época del nacionalismo revolucionario, las partes de la Constitución relativas a derechos políticos y sociales fueron consideradas un programa antes que leyes para respetar y hacer cumplir. Estos derechos fueron dosificados, constreñidos o reformados a los efectos de manipularlos de acuerdo con la interpretación presidencial de las condiciones económicas y políticas.

da de los cuarenta. En suma, el nacionalismo revolucionario se identificó con políticas económicas y sociales estatistas.

Dada la estructura del nacionalismo revolucionario, se establecía una identidad entre la nación y el Estado desde el entendimiento de que la ideología nacional era equivalente a la identificación de la sociedad con la hegemonía del partido de la Revolución. Por extensión, en la cultura política cristaliza la antinomia entre la nación, lo privado y lo individual. En términos de mentalidad política, aparece un conjunto de vínculos fuertes entre el Estado y la nación, mientras que sólo relaciones débiles vinculan las esferas privada e individual con la segunda. Una consecuencia de lo anterior es que lo privado y lo individual no pueden ser propiamente considerados como *nacionales*. Por lo tanto, la propiedad privada y los derechos individuales fueron vistos como intereses subordinados, a pesar de formar parte del cuerpo legal.

El mismo cimiento en que el nacionalismo revolucionario se asentaba fue la causa de su debilitamiento y caída. La defensa de la justicia social y la lucha por la igualdad a partir de una fuerte concentración de poder en la Presidencia derivó en resultados contradictorios. Los mismos mecanismos ideados para contribuir al fortalecimiento de la soberanía y al ascenso de las clases trabajadoras operaban en contra de esa finalidad. Ante la ausencia de frenos y contrapesos, los grupos con mayor poder relativo o con mejores mecanismos de influencia inclinaron las decisiones gubernamentales en su favor, rezagando a grupos con baja capacidad de negociación. La poderosa Presidencia sirvió sistemáticamente a los grupos de intereses antes que a las clases bajas que se suponía buscaba beneficiar. La formación de una estructura corporativa en el interior del sistema político operó como un instrumento poderoso para el avance de los intereses nacionales y populares durante el periodo en que la elite nacionalista revolucionaria se posicionó en la estructura social. No obstante, una vez consolidado en el poder, el corporativismo operó en el sentido opuesto, admitió el retroceso progre-

sivo en la concesión de derechos sociales que se reflejó en el empeoramiento de la condición de la mayoría de la población. Así, la lealtad a los derechos sociales incluidos en el pacto constitucional se volvió con el tiempo un ejercicio ideológico antes que una obligación política.

No obstante, los cambios en las estructuras estatales y las políticas económicas coexistieron por un largo periodo en el cual, bajo la política de industrialización por sustitución de importaciones, la promoción del capitalismo coexistió con el mejoramiento de las condiciones sociales. Este es el caso de las políticas industriales y agrarias implementadas en la década de los cuarenta. Durante la administración del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), se efectuaron las reformas agrarias que habían sido demoradas por los sucesivos gobiernos revolucionarios. Más de 18 millones de hectáreas de tierras cultivables (9.7% de la superficie total del país) fueron distribuidas entre los campesinos, las empresas petroleras fueron expropiadas y se fomentó la organización de los trabajadores y los campesinos. En consecuencia, el nacionalismo creció como un sentimiento poderoso entre la población y la elite gobernante. Sin embargo, desde 1940 en adelante la reforma agraria redujo su ritmo, y la organización de trabajadores que se incluyó en el partido oficial se volvió instrumental para los propósitos de los principales decisores, no obstante lo cual el nacionalismo se presentó todo el tiempo como un poderoso proveedor de identidad política, adaptado a la necesidad de buscar una vía de crecimiento económico que incluyó la búsqueda de un *modus vivendi* con Estados Unidos.

Esa transacción entre nacionalismo y realismo político se expresaba en la integración de México a la tendencia global de industrialización por sustitución de importaciones, que incluía la organización de una economía cerrada con áreas específicas abiertas a la inversión externa y a las importaciones. Esa política económica permitió al país obtener altas tasas de crecimiento, lo cual sirvió a los intereses de los gobernantes y de segmentos significativos de las clases bajas.

En su clásico estudio sobre distribución del ingreso y desarrollo económico, Ifigenia Martínez establece:

De 1940 a 1949, el producto nacional en términos reales aumentó 82%, la población 28% y el producto per cápita 42%. De 1950 a 1957 ocurrió un marcado descenso de la tasa de crecimiento pero los aumentos fueron todavía bastante satisfactorios: 40% en el producto, 22% en la población y 14% en el producto per cápita. Para todo el período 1940-1957, estos aumentos equivalieron a una tasa de incremento anual del 6% del producto, 2,8% de la población y 3,3% en el producto per cápita. De continuar estas tasas de crecimiento, México aumentaría su producto per cápita 40% cada 10 años y 25 veces cada 100 años.⁸

Sin embargo, diez años después de la publicación de este estudio tales tendencias comenzaron a revertirse.

Las dificultades para el nacionalismo revolucionario empezaron cuando los severos rezagos y problemas de estructura institucional y organizativa de la economía se tornaron causas de crisis y el país tuvo que enfrentar drásticos cambios tanto internos como externos. En el comienzo de la década de los setenta, con el cambio en la política económica internacional dio inicio un auge mundial de políticas liberales que redujeron el rol económico del gobierno. Este cambio, que se desarrolló en forma desigual en las principales economías, afectó sin embargo a todos los países latinoamericanos. Durante la administración de los presidentes Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), la tendencia a la liberalización de la economía fue resistida. El gobierno trató de proteger la economía de los choques externos, reorientando e incluso fortaleciendo su papel económico y tratando de mantener bajo control el incremento de conflictos con el sector privado

⁸ Ifigenia Martínez de Navarrete, *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México*, México, UNAM, 1960.

que finalizó en 1982 con la nacionalización de la banca.⁹ Los resultados de estas políticas fueron contradictorios. Por una parte, en esos años el crecimiento del producto interno bruto (PIB) fue sostenido, pero por otra, la deuda externa y el déficit fiscal se incrementaron al punto de que en un contexto de aumento de los constreñimientos internacionales las políticas de ajuste se volvieron inevitables. Subyace a esta deficiencia la incapacidad del Estado mexicano para llevar más lejos las políticas industriales que permitieran desarrollar el sector de bienes de capital, lo cual dejaba a la economía en una condición de vulnerabilidad ante la dependencia externa. Dice José Casar:

A partir de 1971, la única rama en que se sostiene el proceso de sustitución de importaciones, es la que produce maquinaria y aparatos eléctricos [...] Más aún, en cuatro industrias se observa un retroceso importante en lo que hace a la participación en la producción interna en el abastecimiento del mercado interno. Se trata de la metalurgia básica, los productos metálicos, la industria de maquinaria no eléctrica, así como la industria automotriz y de equipo de transporte.¹⁰

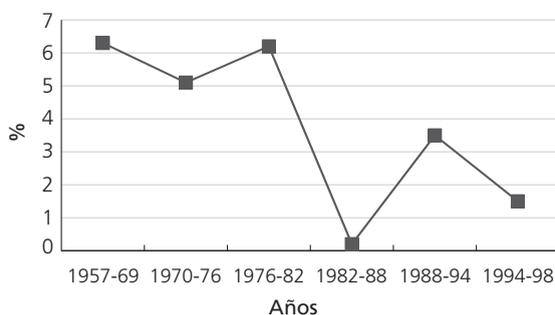
En 1982 comenzó un fuerte proceso de ajuste económico, contradictorio en la medida en que se basó al mismo tiempo en el fortalecimiento del papel del Estado y en un programa de privatización y liberalización del comercio. Dos de las más importantes características del nacionalismo revolucionario estaban en juego: la autoridad presidencial sobre la política económica y los límites constitucionales a la propiedad privada. No obstante, las medidas tomadas en ese proceso finalmente trabajaron en contra del pre-

⁹ Francisco Valdés Ugalde, "From Bank Nationalization to State Reform: Business and the New Mexican Order", en María Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook, Juan Molinar Horcasitas (eds.), *The Politics of Economic Restructuring. State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, San Diego, Center For US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994.

¹⁰ José I. Casar, "Ciclos económicos en la industria y sustitución de importaciones: 1950-1980", *Economía Mexicana*, núm. 4, México, CIDE, 1982.

dominio del nacionalismo revolucionario y en favor de su sustitución por alguna versión del liberalismo. El presidente De la Madrid (1982-1988) trató de reforzar la rectoría del Estado por medio de una reforma constitucional que provocó una revitalización del nacionalismo revolucionario. Al mismo tiempo, sin embargo, el gobierno anunció un vasto ajuste económico y un programa de reformas. En los seis años de su administración, mientras se desmantelaban políticas proteccionistas y la economía se volvía crecientemente orientada a las exportaciones, las tensiones entre los sectores privado y público crecieron.¹¹ Mientras el primero demandó una fuerte privatización de las empresas estatales, el último dudó respecto a la adopción de esa medida. El cambio de administración de López Portillo a De la Madrid, y más allá también, implicó una fuerte declinación de las políticas económicas heterodoxas y un incremento de la injerencia de funcionarios neoliberales en las decisiones económicas del Estado¹² (de conformidad con las demandas del sector privado), así como un amplio programa de privatización de empresas estatales que fue implementado entre 1983 y 1994.

Gráfico 1
Tasa de crecimiento del PIB



FUENTE: Cifras basadas en los informes presidenciales y en los reportes del secretario de Finanzas.

¹¹ Francisco Valdés Ugalde, *Autonomía y legitimidad: los empresarios, la política y el Estado en México*, México, Siglo XXI Editores-Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1997.

¹² Rolando Cordera y Carlos Tello, *La disputa por la nación*, México, Siglo XXI Editores, 1981.

EL PANORAMA SOCIAL

Se exponen a continuación los indicadores que permiten comparar los años finales del nacionalismo revolucionario (1970-1982) con el periodo siguiente (1982-2000). La población en situación de pobreza disminuyó entre 1963 y 1968 a una tasa anual de -1.3% , en 1969-1977 a -2.46% y entre 1977 y 1981 a -4.6% . Estas tendencias redujeron la población en situación de pobreza de 75% a menos de la mitad. Sin embargo, desde 1981 en adelante esa tendencia se revirtió dramáticamente. El consumo privado cayó a una tasa de 1.2% anual entre 1984 y 1989, y se recuperó ligeramente de 1989 a 1992 (en el marco de una nueva tendencia continua a la caída). Estimaciones indicaron que el crecimiento de la pobreza alcanzó a 64% de la población en 1989 y a 66% en 1992.¹³ Informes recientes que incluyen análisis sobre la aguda crisis económica de 1994-1996 estiman que el índice de pobreza creció 7% en ese periodo.¹⁴

En 1998, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 46.9% de la población mexicana correspondiente a 38% del total de hogares se consideraba pobre, y 18.4% de los mexicanos estaba bajo la línea de pobreza.¹⁵ Estas cifras indican una mejora al compararlas con los datos de 1996, cuando, como un efecto de la crisis económica de 1995, 52.1% de la población y 43.4% de los hogares se encontraban en esa situación, y 21.8% estaba bajo la línea de pobreza. Sin embargo, la reducción de estas cifras que se registra en 1998 (-5.2% para la población, -5.4% para los hogares y -3.4% para la población debajo de

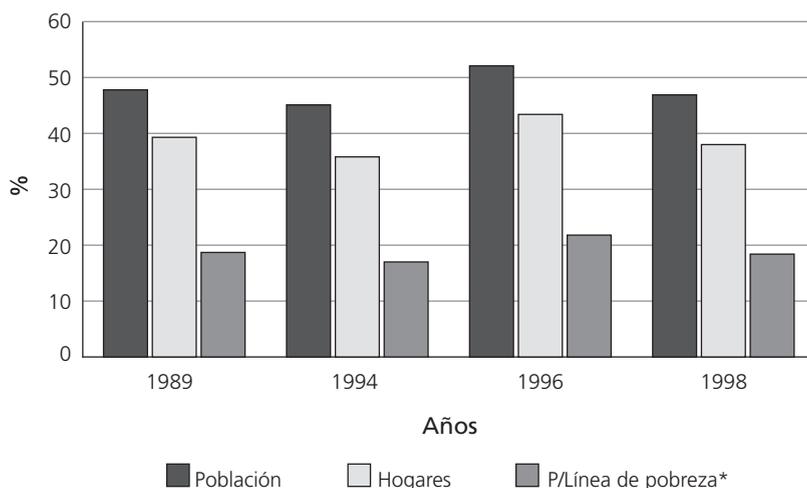
¹³ Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI Editores, 1999.

¹⁴ CEPAL, *Panorama social de América Latina 1998*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1999, p. 54.

¹⁵ Véase la metodología de la CEPAL para la medición de la línea de pobreza en CEPAL, *Panorama social de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2001, p. 39.

la línea de pobreza) no revierte la profundización de la pobreza vista en 1994, cuando la población pobre llegaba a 45.1%, los hogares pobres a 35.8%, y la población bajo la línea de pobreza a 17%. Al mismo tiempo, en 1998 hubo sólo una ligera mejora respecto de 1989 (año en que la situación de pobreza alcanzaba a 47.8% de la población y a 39.3% de los hogares, y 18.7% de la población estaba debajo de la línea de pobreza).

Gráfico 2
Indicadores de pobreza 1989-1998



FUENTE: CEPAL, *Panorama social de América Latina 2000-2001*, op. cit., tabla 1.4, p. 44.

* P/Línea de Pobreza significa población bajo la línea de pobreza.

De acuerdo con las cifras disponibles, en el año 2000 el desempleo urbano presentaba una tasa anual de 2.4%, mientras que en 1999 ésta había sido de 2.5%. El desempleo decreció desde 1995, cuando llegó a 6.2% (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Tasa anual de desempleo urbano 1990-2000

Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
1990	2.7	1996	5.5
1991	2.7	1997	3.7
1992	2.8	1998	3.2
1993	3.4	1999	2.5
1994	3.7	2000	2.4*
1995	6.2		

FUENTE: CEPAL, *Panorama social de América Latina 2000-2001*, op. cit., tabla III.7¹⁶ y CEPAL, *Panorama social de América Latina 2001-2002*, Santiago de Chile, 2002, cuadro 12, p. 207.

* Corresponde a datos de CEPAL, *Panorama social de América Latina 2001-2002*, op. cit., cuadro 12, p. 207.

No obstante, estos datos deben contrastarse con información sobre empleo informal, distribución del ingreso y salarios.

Respecto del empleo informal, los datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establecen que, del total de empleos, los informales representaban 38.4% en 1990, 43.2% en 1995 y 39.2% en 2000.¹⁷

Como se observa en el gráfico 3, los salarios alcanzaron un pico en los años que van de 1972 a 1975 y entraron en un periodo cíclico de tendencia declinante. En 1995 los salarios tenían el mismo nivel que habían alcanzado en 1983 y en 1990. Además del empeoramiento de la situación económica de las clases bajas, aparecen importantes problemas de organización económica. En 1996, 43.6% del total de la población trabajadora urbana estaba ocupada en sectores de baja productividad.¹⁸ En 1998 este

¹⁶ Las cifras de la CEPAL coinciden con las del Banco Mundial y las autoridades mexicanas.

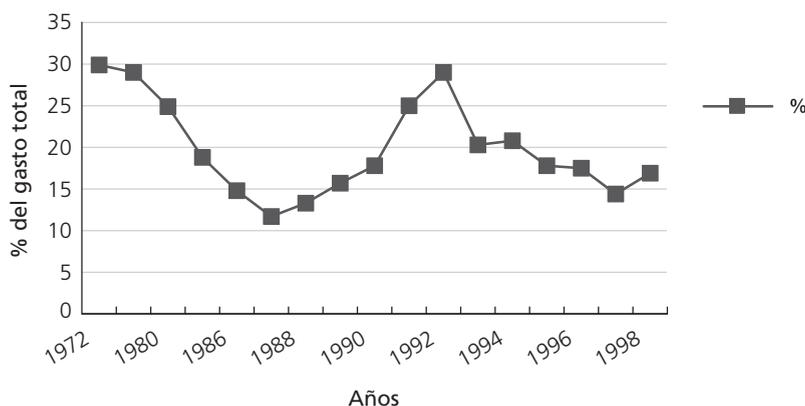
¹⁷ OIT, *Panorama laboral para América Latina y el Caribe*, Ginebra, 2001.

¹⁸ CEPAL, *Panorama social de América Latina 1998*, op. cit., tabla 11, p. 263.

porcentaje creció a 44.3%.¹⁹ Estas cifras coinciden con el cálculo de la CEPAL sobre incidencia de la pobreza de 45% de la población urbana y 62% de la población rural para 1996,²⁰ y de 38.9% para zonas urbanas y 58.5% para zonas rurales en 1998.^{21, 22}

Más alarmante es la declinación de las condiciones de vida de profesionales y técnicos. En 1996, 26% de los hogares correspondientes a esa categoría (excluyendo docentes de primaria y secundaria) se ubicaba por debajo de la línea de pobreza per cápita; la cifra para hogares de profesores de primaria y secundaria alcanzaba a 37% en el mismo año.²³

Gráfico 3
Sueldos y salarios



FUENTE: Banco Mundial, *World Development Indicators*, disco compacto, 2001.

¹⁹ CEPAL, *Panorama social de América Latina 2000-2001*, op. cit., tabla 10, p. 205.

²⁰ CEPAL, *Panorama social de América Latina 1998*, op. cit., tablas 18 y 19, pp. 277, 279.

²¹ CEPAL, *Panorama social de América Latina 2000-2001*, op. cit., tabla 1.4, p. 44.

²² La discrepancia entre las cifras de la CEPAL y Boltvinik y Hernández Laos se debe al uso de diferentes metodologías; no obstante, más allá de la variación en los resultados finales, las tendencias registradas son similares.

²³ CEPAL, *Panorama social de América Latina 1998*, op. cit., tabla IV B.3, p.137.

Como se observa en el gráfico 3, la incidencia de sueldos y salarios como porcentaje del gasto total también declinó en el periodo 1972-1998, al pasar de 30 a 17 por ciento.

Las cifras de distribución del ingreso son consistentes con esas tendencias. En 1996, 73% de los hogares urbanos y 69% de los rurales recibían un ingreso menor al promedio; los hogares urbanos que se ubicaban entre el 40% más pobre recibían sólo 18.95% del ingreso total. En el mismo año, el 10% más rico de los hogares recibía 31% del ingreso total.²⁴ En 1998, el 40% más pobre recibía 17.2% del ingreso total, mientras el 10% más rico recibía 34.8%.²⁵ Además, de acuerdo con la CEPAL,²⁶ durante el periodo 1989-2000 los salarios mínimos se redujeron 25.3 por ciento.²⁷

A pesar de la recuperación económica entre 1988 y 1994 (durante la administración de Carlos Salinas), Julio Boltvinik mostró que si bien en 1994 el PIB se había recuperado considerablemente (véase el gráfico 1), y el PIB per cápita recuperó el nivel de 1984, su distribución, medida de acuerdo con el concepto de “producto bruto igualitario”^{28, 29} fue más desigual que 10 años antes. Si el ingreso per cápita en 1994 fue similar al de 1984, dado el aumento de la desigualdad, la llamada “recuperación salinis-

²⁴ CEPAL, *Panorama social de América Latina 1998*, op. cit., tabla 23, p. 285.

²⁵ CEPAL, *Panorama social de América Latina 2000-2001*, op. cit., tabla 22, p. 235.

²⁶ *Ibid*, tabla 1, p. 182.

²⁷ Esta caída del salario mínimo viola la fracción VI del artículo 123 de la Constitución, que establece que “el salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo a las necesidades de cada región, para satisfacer las necesidades normales de un obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia”.

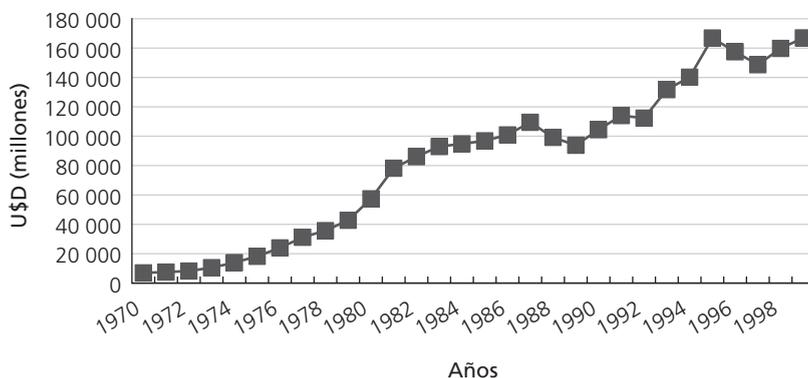
²⁸ El producto bruto igualitario resulta de la multiplicación del producto interno bruto por 1 menos el índice de Gini [(GDP)*1-GI]. La idea existente es que un alto producto interno bruto distribuido entre segmentos desiguales de la población produce menos bienestar social que un menor producto interno bruto distribuido uniformemente.

²⁹ Meghnad Desai, Amartya Sen y Julio Boltvinik, *Social Progress Index. A proposal*, United Nations Development Program, Regional Project to Overcome Poverty, Santa Fé de Bogotá, 1992.

ta” representó poco más de un quinto de la distribución igualitaria del producto bruto una década antes.³⁰

La insuficiencia organizacional de la economía mexicana, que contribuyó a la caída del nacionalismo revolucionario, incrementó sus dificultades con la carga de la deuda externa, contraída principalmente después de 1970 (véase el gráfico 4). El incremento constante de la deuda total representaba un problema diferente de acuerdo con el nivel de actividad económica y el crecimiento del producto per cápita. Como muestra el gráfico 5, en los momentos de crecimiento los periodos de “populismo” (1970-1982) representaron una carga de deuda como porcentaje del producto bruto similar a los periodos de políticas “neoliberales”. Cuando la actividad económica se desacelera, la carga se incrementa. No obstante, durante la totalidad del periodo considerado en la serie de crecimiento de deuda (véanse los gráficos 4 y 5) se observa una fuerte presión sobre el ingreso nacional, con

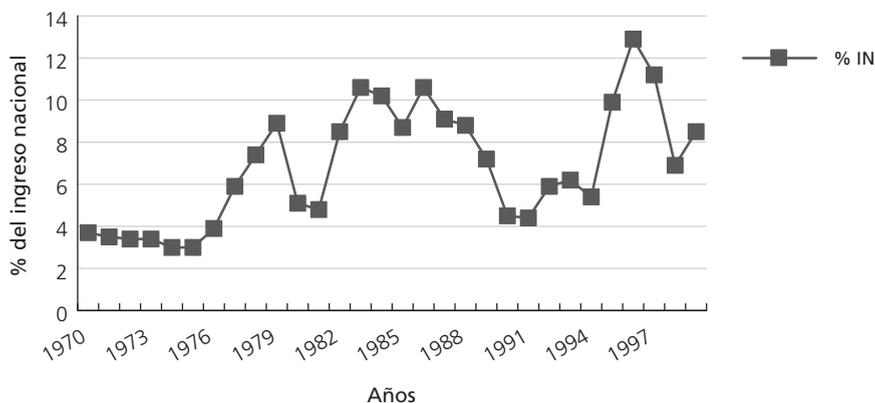
Gráfico 4
Deuda externa total



FUENTE: Banco Mundial, *World Development Indicators*, op. cit.

³⁰ Julio Boltvinik, “¿Progreso social salinista?”, *La Jornada*, México, 1 de marzo de 1996.

Gráfico 5
Deuda externa como % del ingreso nacional



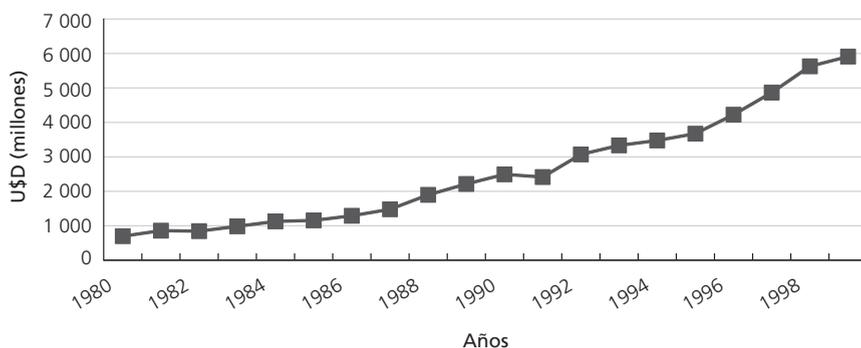
FUENTE: Banco Mundial, *World Development Indicators*, *op. cit.*

consecuencias serias sobre la soberanía, medida en términos de libertad para la toma de decisiones políticas.

Paralelamente a las crisis cíclicas y el incremento de la deuda externa, las remesas de trabajadores desde el exterior crecieron. Los efectos de la inestabilidad económica sobre el empleo y el ingreso y sobre la agricultura fueron la principal causa de la migración de trabajadores a Estados Unidos.³¹ En 19 años (desde 1980 hasta 1999), las remesas se han incrementado de 698 a 5 909 millones de dólares (véase el gráfico 6). La cifra para el último año considerado es más de ocho veces mayor que la del primero. El resultado general de esta tendencia refleja una caída en la capacidad de generar empleo y un incremento de la contribución a la economía de los trabajadores migrantes. A partir de 2001, las remesas de trabajadores han rebasado a la renta petrolera como primera fuente de ingreso nacional.

³¹ Si bien no hay cifras exactas sobre el número de los trabajadores mexicanos en la economía de Estados Unidos, estimaciones recientes calculan que rondan los 9 millones de personas, a las que se agregan anualmente unas 370 mil.

Gráfico 6
Remesas de trabajadores



FUENTE: Banco Mundial, *World Development Indicators*, *op. cit.*

Por su parte, el gasto público social³² como porcentaje del producto interno bruto se incrementó desde 6.1% en 1990-1991 hasta 9.5% en 1998-1999.

Cuadro 2
Gasto público social (% del PIB)

1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999
6.5	8.1	8.8	8.5	9.1

FUENTE: CEPAL, *Panorama social de América Latina 2000-2001*, tabla IV.3, p. 140.

Sin embargo, el mayor incremento se produjo en el sector de seguridad social, que pasó de 4.1% (en 1990-1991) a 25.5% (en 1998-1999) del total del gasto público social. Tomando como base para la comparación el gasto público social per cápita en 1990-1991, pudo observarse un aumento

³² Incluyendo educación, salud, alimentación, seguridad social, vivienda y servicios comunitarios.

de 92 dólares (a valores constantes de 1997) en seguridad social, mientras que en salud y nutrición cayeron 26 dólares por persona.³³ Por otra parte, el gasto público social (sin considerar los gastos de seguridad social) varía en el mismo periodo de 6.2 a 6.8% como porcentaje del PIB. Mientras las personas por debajo de la línea de pobreza sin cobertura de seguridad social alcanzaron a 56% de la población, sólo 11.2% de las personas con seguridad social cayó en esta categoría. Puede concluirse entonces que el gasto público social creció, como se observa, también en forma desigual.

POLÍTICA

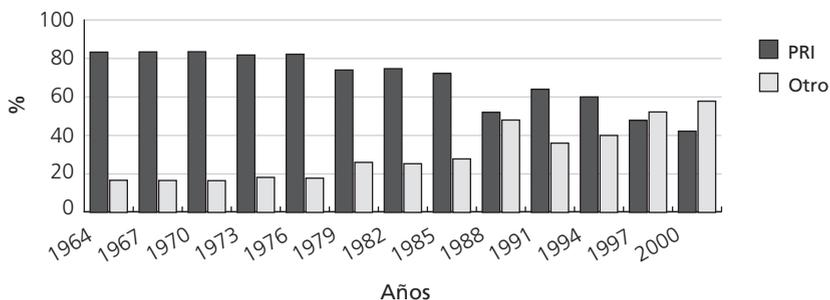
En la arena política, la transformación más importante tuvo lugar en la década de los ochenta. Las principales tendencias de este cambio llevaron al aumento del peso electoral de partidos distintos del PRI, así como al debilitamiento del sistema político en que se asentaba el nacionalismo revolucionario.

Desde 1977 en adelante tuvo lugar un proceso de reforma política, que se basó principalmente en el crecimiento de la representación de los partidos de oposición. Sin embargo, éstos superaron ampliamente los límites institucionales dentro de los cuales el PRI intentó mantenerlos a los efectos de preservar su posición hegemónica (véanse los gráficos 7 y 8).

En 1986, un enfrentamiento inesperado entre el centro derechista Partido Acción Nacional (PAN) y el gobierno tuvo lugar en el estado de Chihuahua, donde ese partido denunció que se había cometido un fraude electoral de envergadura. Es ampliamente reconocido que ese fue uno de los puntos de partida del proceso de cambio político.

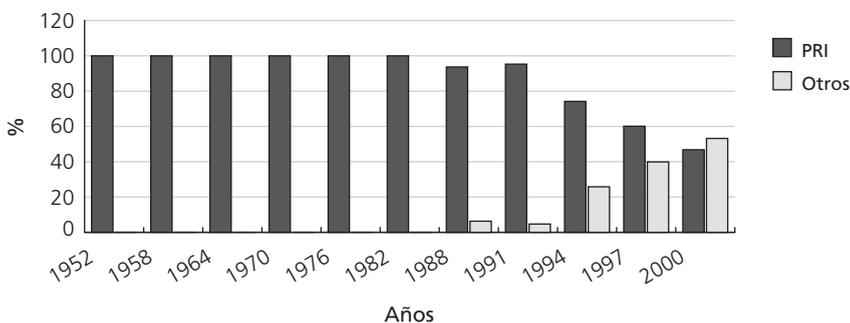
³³ CEPAL, *Panorama social de América Latina 2000-2001*, op. cit., tablas IV.4 y IV.7, pp. 140, 144.

Gráfico 7
Diputados, PRI y otros



FUENTE: Cálculos basados en el *Primer Informe de Gobierno (2001)*, Anexo, México, p. 335.

Gráfico 8
Senadores, PRI y otros



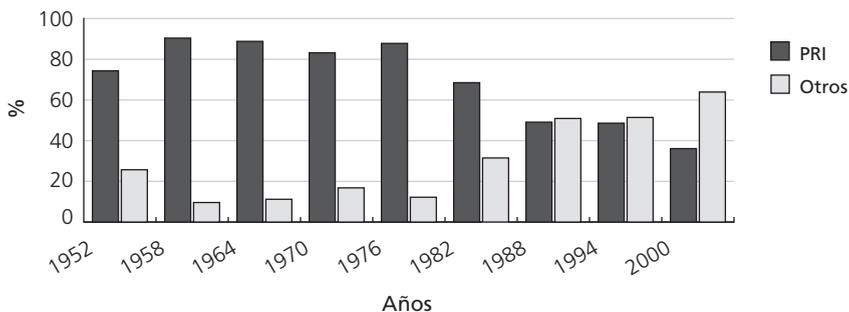
FUENTE: Cálculos basados en el *Primer Informe de Gobierno (2001)*, Anexo, México, p. 335.

Pero no fue sino con la elección presidencial de 1988 y en los años noventa cuando la democracia se volvió una demanda *central* de la mayoría del electorado.³⁴ Esa elección fue la más controvertida de la segunda mi-

³⁴ En esa elección Salinas ganó con 49.1% del voto total. El resultado total para los partidos de oposición fue 50.9 por ciento.

tad del siglo XX, y la primera en que el resultado electoral para el candidato presidencial del PRI –Carlos Salinas de Gortari– fue menos de 50%. A pesar de que el Congreso lo declaró presidente electo en septiembre de 1988, un velo de descreimiento cuestionó su legitimidad. La “caída del sistema” de conteo electrónico de votos³⁵ y la movilización política en apoyo del candidato centro izquierdista Cuauhtémoc Cárdenas desafiaron la estabilidad del sistema político.

Gráfico 9
Elecciones presidenciales, PRI y otros



FUENTE: Cálculo basado en el *Primer Informe de Gobierno (2001)*, Anexo, México, p. 334.³⁶

La candidatura presidencial de Cárdenas fue un resultado tardío de una importante división dentro del PRI. Desde 1985 en adelante, cuando se unió a la *corriente democrática* de aquel partido, él y sus simpatizantes quebraron la tradicional unidad del PRI alrededor del Presidente. Entre las razones que esgrimieron se cuenta su opinión de que la administración se

³⁵ Durante el conteo de votos, la Comisión Federal Electoral anunció que las computadoras que se estaban usando se habían “caído”. El conteo se reanudó días después en un clima de agitación política.

³⁶ En 2000, Vicente Fox (PAN) ganó con 42.52% de los votos.

apartaba de los intereses nacionales y estaba sirviendo a intereses extranjeros y oligárquicos antes que a nacionales y populares. Hacia el final del gobierno de De la Madrid, la *corriente democrática* abandonó el PRI, formó un movimiento independiente y utilizó otra organización política (el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana –PARM) que, a su vez, se unió luego al Frente Democrático Nacional (FDN) para competir en las elecciones presidenciales de 1988. Entonces, el nacionalismo revolucionario se extendió más allá de la elite del PRI, y configuró otras preferencias políticas además de las priistas.

EL “LIBERALISMO SOCIAL” Y LA CRISIS DEL PRESIDENCIALISMO HEGEMÓNICO

Los acontecimientos ocurridos durante la administración de Salinas profundizaron el sentimiento generalizado de que la falta de legitimidad socavaba la autoridad gubernamental y que la inestabilidad podía estar al alcance de la mano. Estas fueron las causas inmediatas de un importante cambio en la autopercepción y estima nacionales, las que convergieron con los efectos de mediano y largo plazo descritos más arriba.

En el periodo de Salinas, el *establishment* político comenzó a usar la expresión “reforma del Estado”. Durante su campaña presidencial, Salinas abogó por un programa de modernización que sería la base de las políticas para su gobierno. En uno de sus discursos claves de campaña, pronunciado en Monterrey (20 de mayo de 1988), anunció que el dinamismo económico podría recuperarse a través de una política económica sustentada en cuatro elementos: 1) inversión privada, 2) exportaciones no petroleras, 3) inversión pública en infraestructura, 4) expansión del mercado interno. A los efectos de llevar a cabo esta estrategia, cuatro condiciones deberían cumplirse: *a)* ajuste financiero, *b)* redefinición del papel económico del Estado

e incremento de la inversión extranjera, *c*) modernización de infraestructura (comunicaciones y transporte y energía), y *d*) modernización de la producción.

Una vez en el gobierno, implementó uno de los programas de reforma económica más ambiciosos que tuvieron lugar en México desde 1930.³⁷ Esas reformas abarcaron desde la privatización de las empresas estatales hasta la firma del TLCAN. Para los propósitos de este trabajo, quisiera resaltar los principales cambios políticos e ideológicos que tuvieron lugar durante esa administración.

En primer lugar, se introdujo una nueva concepción de la relación entre Estado, economía y sociedad. En el mismo discurso citado arriba, Salinas estableció que “redefinir la presencia del Estado no es sinónimo de privatizar, significa fortalecer a toda la sociedad civil. Por eso nuestro Estado moderno no privatiza las actividades económicas, más bien las incorpora al todo social. Así articula el quehacer de los particulares en la tarea nacional”.³⁸ La revalorización de la empresa privada fue una de las metas centrales del proyecto nacional.

Posteriormente, Salinas inició un programa de privatización de empresas estatales que incluyó el sistema bancario “nacionalizado” en 1982. Sólo durante su administración, el número de empresas estatales se redujo a la mitad. Se vendieron 269 empresas, industriales, comerciales y financieras, mientras grandes empresas como Petróleos Mexicanos (Pemex), petroquímicas o plantas eléctricas permanecieron como propiedad pública.

En un discurso pronunciado en la American Business Round Table en Washington en 1990, inmediatamente después del anuncio de Bush y Salinas sobre la apertura de las negociaciones para lograr un acuerdo de li-

³⁷ Véase Francisco Valdés Ugalde, *Autonomía y legitimidad: los empresarios, la política y el Estado en México*, op. cit., pp. 222-240.

³⁸ Carlos Salinas de Gortari, “El reto económico. Fortaleza de la nación y bienestar de los mexicanos,” *La Jornada*, suplemento especial, 20 de mayo de 1988, p. 4.

bre comercio, Salinas hizo una declaración importante respecto a su estrategia para la venta de los activos del Estado.³⁹ Planteó que a los efectos de convencer a “su partido” de aprobar las operaciones, aludiendo al PRI y a que éste todavía controlaba el Congreso (véanse las cifras de diputados y senadores en los cuadros 7 y 8), él crearía un vínculo entre los ingresos de la privatización y el mejoramiento social de la mayoría de la población. Sostuvo que los ingresos de las privatizaciones se destinarían al financiamiento del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). El resultado esperable era la legitimación de las políticas de privatización y reforma del Estado.

Importantes cambios se hicieron también en la relación entre el Estado y los derechos sociales y nacionales que formaban parte del corpus del nacionalismo revolucionario. Los artículos 3, 27, 28 y 130 fueron reformados. El artículo 3 regula la educación pública y privada, el artículo 27 la tenencia de la tierra, el artículo 28 la regulación económica del Estado, y el 130 la relación entre el Estado y las iglesias. El artículo 3 fue reformado a los efectos de relajar la obligación estatal de financiamiento de la educación superior. En este sentido, en lugar de financiar universidades públicas —una práctica extendida en los gobiernos del PRI—, en la nueva formulación del artículo 3 el Estado sólo tiene obligación de apoyarlas, dando lugar al desarrollo de una nueva distribución de sus costos entre contribuyentes y estudiantes. Los cambios en el artículo 27 introdujeron el derecho de campesinos y comunidades campesinas de ser propietarios de sus tierras en forma privada o ejidal, y los facultó para venderlas a terceros. Los cambios en el artículo 28 fueron realizados para redefinir los “sectores económicos exclusivos” del Estado en consonancia con los programas de privatización que tenían lugar.⁴⁰ La reforma del artículo 130 cambió la tradicional separación entre Iglesia y Estado,

³⁹ Presidencia de la República, *El gobierno mexicano*, núm. 19, junio de 1991, pp. 180-181.

⁴⁰ Francisco Valdés Ugalde, *Autonomía y legitimidad: los empresarios, la política y el Estado en México*, op. cit., pp. 294-305.

garantizando a la primera el “reconocimiento público” (en la forma de persona jurídica) ante el Estado y legalizando ampliamente su presencia en la educación privada. Las relaciones entre los niveles federal, estatal y municipal de gobierno también fueron objeto de cambios. El artículo constitucional 115 se modificó a fin de asignar nuevas facultades (básicamente elaborar el catastro y cobrar el impuesto predial) a los municipios. Algunas responsabilidades sobre la educación pública también fueron descentralizadas, entre las más importantes el presupuesto de las escuelas básicas.

El programa de Salinas fue visto por muchos observadores como una política que buscaba transformar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil desde el nacionalismo revolucionario centrado en el Estado fuerte y centralista hacia relaciones sociales más individualistas y políticas estatales menos intervencionistas. Diputados del PAN que aprobaron estos cambios solían decir que Salinas era un “panista” antes que un priista, porque estaba gobernando el país con su programa político. Sin embargo, esto no fue exactamente como ellos lo hubieran querido.

En el discurso de los altos funcionarios, la idea de reforma del Estado aparece asociada con el mejoramiento del bienestar social. El programa Solidaridad fue creado con ese objetivo. Ese fue un intento de sustituir el nacionalismo revolucionario por el “liberalismo social”, como el mismo Salinas propuso.⁴¹ En el contexto del debate político mexicano, el liberalismo social era un intento de denominar las políticas de Salinas con una expresión que evitaba la denominación vergonzante de neoliberalismo. Jesús Reyes Heróles (1957-1961) acuñó la expresión original de “liberalismo social” en su interpretación del liberalismo mexicano de finales del siglo XIX.⁴² El

⁴¹ Carlos Salinas de Gortari, “Reformando al Estado”, *Nexos*, núm. 148, abril de 1990.

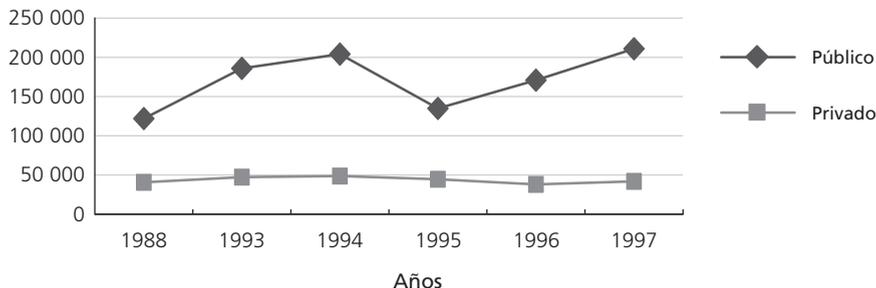
⁴² Véase también Francisco Valdés Ugalde, “Janus and the Northern Colossus. Perception of the United States in the making of the Mexican nation”, *The Journal of American History*, vol. 86, septiembre de 1999.

término se refiere a que la generación de políticos e intelectuales liberales encabezados por el presidente Benito Juárez en la segunda mitad del siglo XIX, aunque estaban convencidos de la nobleza de la economía de mercado y la democracia política, no podían implementarlas en México debido a la inequidad social y la pobreza extrema. Superar esto requería un Estado fuerte e intervencionista que mejorara los niveles de vida de la población, fomentara el desarrollo económico y cambiara la estructura social en vistas de alcanzar la senda de la democracia y la economía de mercado.

El gobierno de Salinas dedicó una cantidad importante de energía y recursos a generar una renovación del liberalismo social y sustituir el nacionalismo revolucionario. En su discurso político, el principal motivo rector de la nueva ideología del Estado y sus políticas fue el estrechamiento de la acción estatal para priorizar los problemas sociales antes que la intervención en la economía. Con la excepción de algunos pocos sectores “estratégicos”, la economía quedó en manos de los inversores privados, y el Estado se despojaría de los principales recursos industriales que manejaba.

El gobierno, pensaba Salinas, dirigiría el desarrollo de programas sociales focalizados en marginalidad, pobreza, analfabetismo, construcción de infraestructura y atención de salud para la población pobre. El sector privado debería asumir la responsabilidad por el crecimiento económico en un contexto de nuevas oportunidades creado por la actitud gubernamental pro privada y por el TLCAN. La apertura que tenía lugar desde la década de los ochenta contribuyó a hacer más competitiva la economía mexicana y a modernizar el sector privado para volverlo el motor del dinamismo económico. El gráfico 10 muestra un crecimiento significativo de la inversión privada, comparada con la pública, durante ese periodo, con la única excepción de la recesión de 1995.

Gráfico 10
Formación de capital fijo a valores constantes de 1993
(en millones de pesos)



FUENTE: CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2000*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2001, pp. 342-343.

Sin embargo, dada su responsabilidad constitucional en el desarrollo económico, el Estado no abandonaría la rectoría de la economía sino que la entendería de manera diferente.

La Constitución de 1917 fue interpretada por Salinas a modo de convencer de que las intenciones originales del Congreso Constituyente no fueron el desarrollo de un Estado intervencionista, sino de un Estado capaz de orientar los derechos sociales a los efectos de alcanzar metas de justicia social. El intervencionismo estatal correspondía al “populismo” antes que al espíritu original de la Constitución. Debido al populismo,⁴³ el objetivo de acumular todo tipo de empresas creó un “Estado propietario” que se desvió de su obligación constitucional con la justicia social. La reforma “socio-liberal” del Estado a través de las medidas plasmadas en sus políticas económicas y sociales generaría un nuevo Estado, un Estado de solidaridad. En 1990 Salinas definió así esa estrategia: “Buscamos, hoy, así forta-

⁴³ La referencia usual de los funcionarios sobre el populismo son los dos gobiernos del periodo 1970-1982.

lecer al Estado haciéndolo más justo y eficaz [...] Nuestro problema no ha sido un Estado pequeño y débil, sino el de un Estado que en su creciente tamaño, se hizo débil [...] La reforma que lo agilice y haga eficiente, demanda [...] liberar recursos hoy atados a empresas públicas y concentrar la atención política en las prioridades impostergables de justicia.”⁴⁴

El liberalismo social implicaba la sustitución del nacionalismo revolucionario como ideología del PRI y del Estado mexicano. En su convención nacional de 1992, el liberalismo social fue “adoptado” por el PRI como su credo oficial. En un discurso dirigido a la convención nacional de este partido, el presidente Salinas dio las coordenadas de la ideología que debería acompañar las nuevas políticas. La intención de ese discurso ideológico fue sentar las bases sobre las que se reformaría el Estado.

No obstante, la implementación de esta estrategia dependía de la capacidad de las instituciones políticas y los actores para moverse en esa dirección, y ésta es justamente el área en que los problemas aparecieron. La cara más débil de la “reforma del Estado” fue la política. Desde su inicio, la estrategia salinista aparece como una *perestroika* sin *glasnost*, esto es, una estrategia que demuestra resultados deficientes en transiciones desde gobiernos autoritarios. Varios escritores políticos sostuvieron que las políticas de reforma de Salinas carecieron del apoyo social y político necesario. Si bien el programa Solidaridad creó nuevas adhesiones electorales (un objetivo que fue abortado posteriormente) y las encuestas de opinión lo favorecieron, en el largo plazo se necesitaban reformas políticas profundas para sostener esas reformas. Sin la apertura del sistema político no podría ser procesada la competencia política de los partidos que representaban fuerzas emergentes. Desde el supuesto de que las políticas gubernamentales afectaron las raíces corporativas del PRI, la reforma del Estado de-

⁴⁴ Carlos Salinas de Gortari, “Reformando al Estado”, *op. cit.*, p. 30.

pendía exclusivamente de la posibilidad de formación de una coalición capaz de conducir al gobierno a que generara un nuevo consenso de *integración nacional*, económico y político. Desde ese periodo en adelante, el principal problema que subyace a la viabilidad de las reformas salinistas es su desempeño político. En síntesis, si sus planes de reconstrucción del consenso ideológico en un Estado renovado hubieran sido tomados seriamente, debería haberse llevado a cabo una profunda reforma política. Sin embargo, esto no se hizo.

En este punto, el proyecto de Salinas no fue lo suficientemente realista. Durante el transcurso de su sexenio, intentó socavar la fuerza del movimiento cardenista, primero como FDN y luego cuando se convirtió en el PRD. El argumento implícito en esos cursos de acción tuvo dos componentes. Por una parte, el *establishment* político consideró que los votos en favor de Cárdenas eran un fenómeno transitorio que podía revertirse. Habiendo superado el resultado electoral de un partido con más de 50 años de vida como era el PAN, este movimiento sólo pudo ser considerado por el equipo de Salinas como una expresión de corto plazo que podría ser minimizada si se tomaban las medidas económicas adecuadas. El programa Solidaridad era la vía para encauzar esa situación. Este programa estaba enfocado al financiamiento de grupos populares con capacidad de organización, a los efectos de dinamizar nuevas redes sociales dependientes exclusivamente del Presidente. El efecto final esperado era evitar que el PRD se volviera atractivo para movimientos no controlados por el PRI. Por otra parte, se suponía que el PAN sería un verdadero socio para las reformas económicas que se asemejaban a sus propuestas. Si la reforma del Estado resultaba exitosa, un PRI reformado y enriquecido por el programa Solidaridad podría compartir el poder con el PAN sin la intervención de una tercera fuerza política, y expulsaría del PRI a los remanentes del nacionalismo revolucionario. La conclusión del argumento parece conducir a que, en ausencia de contingencias inesperadas, la reforma del Estado hubiera si-

do exitosa económica, social y políticamente. Un nuevo consenso nacional de gobierno se habría conformado y la integración de sus partes se habría completado.

Pero el programa falló. Los acontecimientos que siguieron al año nuevo de 1993 fueron desastrosos para esa estrategia. Entre ellos, la aparición del movimiento zapatista, los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu (líder de la bancada priista en el Congreso), el mantenimiento de la influencia electoral de los partidos de oposición y, por último, pero no por ello menos importante, el “error de diciembre”, que sumió a la economía en la peor crisis económica experimentada por las generaciones vivas.

Corresponde hacer aquí una mención del conflicto étnico. En 1992 se implementó una reforma constitucional a fin de “proteger y desarrollar la lengua, la cultura, los usos y costumbres así como las formas específicas de organización social de la población indígena como medios de integración a la jurisdicción gubernamental”. Como se señaló arriba, la rebelión zapatista en Chiapas tuvo lugar en 1994. Desde ese momento se llevó a cabo un proceso de diálogo entre el gobierno y los rebeldes que derivó, primero, en un alto en las hostilidades militares, y en un acuerdo político conocido como Acuerdos de San Andrés, en 1997. Sin embargo, luego de firmar estos acuerdos, el presidente Ernesto Zedillo decidió resistirlos basado en una supuesta incompatibilidad con la Constitución. Consecuentemente, el diálogo se interrumpió. Las contradicciones alegadas entre el acuerdo y la Constitución fueron de dos tipos. Una se refería al establecimiento de gobiernos municipales indios diferentes a los mestizos y blancos. La otra se refería al permiso a las comunidades para regularse a sí mismas por reglas tradicionales (*usos y costumbres*). En el primer caso, el gobierno consideraba que garantizar a estas últimas ese derecho establecería formas de gobierno autónomas que podrían ser interpretadas como “liberadas” de sus obligaciones hacia el Estado y el gobierno federal. En el segundo caso, algunos usos tradicionales se consideraron incompatibles con la Constitución en la me-

dida en que incluían formas de decisión colectiva que violaban los derechos individuales o implicaban discriminación de género o raza.⁴⁵

¿HACIA UN REPUBLICANISMO LIBERAL?

Durante los tiempos del nacionalismo revolucionario los valores democráticos se subordinaron a la superioridad de los fines revolucionarios. Como puede leerse en el artículo 3 de la Constitución, la democracia se define como “no solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. El énfasis ideológico estuvo puesto en el *mejoramiento del pueblo* antes que en la *estructura política y jurídica*. En esa sentencia se concreta la naturaleza del autoritarismo político mexicano.

El liberalismo social de Salinas no buscó modificar esa subordinación. Esa es una paradoja o, sencillamente, un error político importante si el problema se analiza desde la perspectiva de las críticas dirigidas sobre esos aspectos de la administración de Salinas y desde la sucesión de acontecimientos que tuvieron lugar desde 1994 hasta hoy. Era claramente necesario el avance sobre reformas democráticas como un proyecto de Estado.

Las razones son muy claras. Desde mediados de la década de los ochenta tuvo lugar un crecimiento de las expectativas democráticas de la sociedad. Retrospectivamente, es razonable pensar que si las reformas del Estado hubieran sido legitimadas, éstas provendrían de la integración política de actores e instituciones claves, para sostener el nuevo proyecto político-económico nacional. Moverse en esa dirección hubiera llevado aparejado, tanto

⁴⁵ Para una discusión extensa sobre los aspectos legales de los acuerdos de San Andrés, véase José Ramón Cossío, “Análisis jurídico de los Acuerdos de San Andrés”, *Este País*, Folios, núm. 86, mayo de 1998.

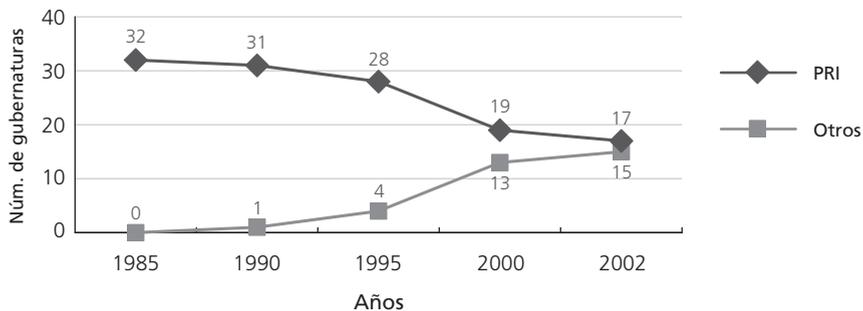
el éxito del “populismo neoliberal” basado en el “liberalismo social”, como una reforma política profunda que atrajera a los actores políticos excluidos previamente del debate sobre las reformas. Esta última posibilidad fue rechazada por la administración de Salinas. La inclusión de otras elites además de la tecnocrática y empresarial hubiera significado la sumisión del proyecto de reforma a otros intereses, que habrían dirigido el debate político y económico hacia diferentes rumbos. El liberalismo social falló en la sustitución del nacionalismo revolucionario, y la reforma política se pospuso e hizo peligrar la estabilidad política.

Estos acontecimientos condujeron a la crisis final del presidencialismo hegemónico, la forma política desposada con el nacionalismo revolucionario. Si bien el PRI ganó las elecciones presidenciales de 1994, las reformas políticas previas incrementaron la importancia de las instituciones electorales, y las elecciones democráticas indujeron otras formas de política partidaria. La presión por instituciones democráticas caracterizó la apertura del sistema político.

Ernesto Zedillo heredó una situación de malestar económico y social y un escenario de agitación y confrontación política. Él comprendió que eran necesarias reformas políticas profundas y prometió una “reforma electoral definitiva”. De hecho, el periodo de Zedillo (1994-2000) se caracterizó por dos hechos políticos sin precedentes. El primero fue que, como se mostró en el gráfico 7, en 1997 y 2000 el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y el segundo fue que, en 2000, perdió la mayoría absoluta en el Senado y, por primera vez, la Presidencia ante un candidato de oposición.

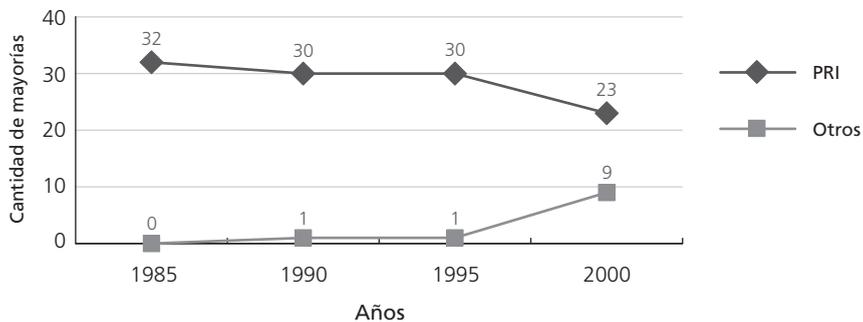
De hecho, como muestran los gráficos 11, 12 y 13, las tendencias electorales locales comenzaron a favorecer a partidos políticos diferentes al PRI desde 1985. No obstante, las elecciones federales fueron más favorables a los partidos de “oposición” que las locales. Mientras que en las instancias nacionales el PRI ha perdido la mayoría absoluta, todavía la mantiene en las gobernaciones, legislaturas estatales y municipalidades.

Gráfico 11
Gobernadores, PRI y otros



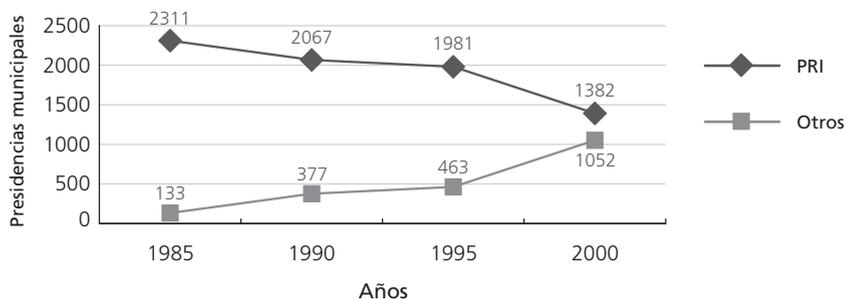
FUENTE: Base de datos, Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría de Gobernación.

Gráfico 12
Mayoría en las legislatural locales



FUENTE: Base de datos, Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría de Gobernación.

Gráfico 13
Gobiernos municipales, PRI y otros



FUENTE: Base de datos, Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría de Gobernación

REFORMAS ELECTORALES

Aunque en 1986 se creó el tribunal electoral y en 1990 el Instituto Federal Electoral (IFE), los conflictos sobre la imparcialidad y transparencia de las elecciones se convirtieron en una de las principales características del proceso político desde ese momento, y sólo con la reforma de 1996 ambas instituciones ganaron plena autonomía. Esta reforma garantizó al Tribunal la jurisdicción completa sobre los conflictos electorales y la validación de las elecciones, y otorgó al Congreso la facultad de designación de los consejeros del IFE, que antes recaía en el poder ejecutivo.

Numerosos análisis señalan que las reformas políticas se redujeron sólo a cuestiones electorales. De hecho, antes de 1996 las reformas electorales se limitaron a administrar la expansión de los partidos políticos diferentes al PRI, sin comprometer la hegemonía de éste. Uno de los cambios acordados en 1996 fue la reducción de la “cláusula de gobernabilidad.”⁴⁶

⁴⁶ De acuerdo con esta cláusula, el partido que obtenía la mayoría relativa tenía garantizada la

Como resultado de esto, en las elecciones legislativas de 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (mientras que la mantuvo en el Senado) y el sistema de representación se acercó a la proporcionalidad.

Por otra parte, las reformas de 1996 estuvieron dirigidas a hacer más vigoroso el sistema de partidos. La principal medida en esa dirección había sido tomada tempranamente para asegurar su independencia de la manipulación gubernamental: condiciones de competencia y aspectos de la organización de las elecciones fueron considerados a los efectos de lograr rendición de cuentas y transparencia electoral.

Esas reformas fueron significativas por dos motivos principales. El primero es que el proceso político se independizó crecientemente del autoritarismo presidencial y apuntó hacia la construcción de un sistema democrático. El segundo es que ese proceso culminó en lo que es natural en todas las democracias: la alternancia entre opciones políticas diferentes, que fue coronada en julio de 2000 con la elección de Vicente Fox a la Presidencia de la República.

Como se explicó anteriormente, el sistema presidencialista de partido hegemónico se basaba fundamentalmente en la capacidad presidencial para controlar el PRI y, a través de él, todos los puestos políticos y administrativos relevantes, así como las principales organizaciones sociales. Una vez desmantelada esta forma de ejercicio del poder, el pluralismo se volvió el rasgo más importante del Estado y sepultó las posibilidades de sobrevivencia del nacionalismo revolucionario.

Sin embargo, el fin del presidencialismo autoritario hizo aparecer uno de los principales defectos del sistema político, el balance de fuerzas

mayoría absoluta en el Congreso. Si los resultados electorales le adjudicaban menos de la mitad más uno de las bancas en el Congreso, se aplicaba una fórmula que garantizara ese resultado. En 1996 el porcentaje de sobrerepresentación se redujo de 12 a 8% de las bancas adicionales para el partido con mayoría relativa, pero la adición de ese 8% a los votos del PRI dio como resultado una mayoría relativa.

en el Congreso y entre el Congreso y el Presidente, que derivó en un déficit de consenso sobre las reformas que deberían realizarse para renovar el sistema político.

CONCLUSIÓN

El nacionalismo revolucionario entró en crisis cuando se enfrentó con su falla histórica en la formación de recursos humanos, organización institucional de la economía y consenso político. Los intentos de sustituirlo fracasaron. En particular, el “liberalismo social” demostró su incapacidad para volverse una nueva alternativa hegemónica, y fue sobrepasado por la voluntad de establecer un orden democrático. Sin embargo, es prematuro evaluar la capacidad de este último para reemplazar las bases ideológicas del Estado mexicano.

Es necesario completar la transición democrática inconclusa para superar la crisis en la evolución de la ideología nacional y establecer nuevas reglas que puedan ayudar en la reconstrucción del Estado sobre un nuevo consenso nacional acerca de su papel en la dirección económica. La concepción de democracia que debe regir este proceso incluye alternativas para la reforma económica y nuevas ideas acerca de la justicia social. Los problemas sociales que enfrenta el país requieren nuevas alternativas político-económicas que no pueden ser provistas separadamente por el neoliberalismo económico y la democracia política. Los nuevos problemas que enfrenta esta tarea están vinculados con las dificultades de las instituciones políticas y sociales mexicanas, incluso dentro del nuevo marco democrático, para poner en práctica abiertamente valores democráticos y aceptar sus consecuencias sociales. Pero esa es una historia distinta.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial, *World Development Indicators*, (CD), Washington, 2001.
- Boltvinik, Julio, “¿Progreso social salinista?”, *La Jornada*, México, 1 de marzo de 1996.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI Editores, 1999.
- Casar, José I., “Ciclos económicos en la industria y sustitución de importaciones: 1950-1980”, *Economía Mexicana*, núm 4, México, CIDE, 1982.
- Castañeda, Jorge G., *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara, 1999.
- CEPAL, *Panorama social de América Latina 1998*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1999.
- , *Panorama Social de América Latina 2000-2001*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2001.
- , *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2000*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2001.
- , *Panorama Social de América Latina 2001-2002*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2002.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello, *La disputa por la nación*, México, Siglo XXI Editores, 1981.
- Cossío, José Ramón, "Análisis jurídico de los Acuerdos de San Andrés", *Este País*, Folios, núm. 86, mayo de 1998.
- Desai, Meghnad, Amartya Sen y Julio Boltvinik, *Social Progress Index. A proposal*, United Nations Development Program, Regional Project to Overcome Poverty, Santa Fe de Bogotá, 1992.
- Lomnitz, Claudio, “Hacia una antropología de la nacionalidad mexicana”, *Revista Mexicana de Sociología. Las instituciones de la política en México*, vol. 55, núm. 2, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1993.
- Martínez de Navarrete, Ifigenia, *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México*, México, UNAM, 1960.

- OIT, *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe*, 2001.
- Presidencia de la República, *El gobierno mexicano*, núm. 19, junio de 1991.
- , *Primer Informe de Gobierno*, Anexo, México, 2001.
- Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, UNAM, Facultad de Derecho, vol. 3, 1957-1961.
- Salinas de Gortari, Carlos, "El reto económico. Fortaleza de la nación y bienestar de los mexicanos," *La Jornada*, suplemento especial, 20 de mayo de 1988.
- , "Liberalismo social: nuestro camino," *Examen*, año 3, 35, abril de 1992.
- , "Reformando al Estado", *Nexos*, núm. 148, abril de 1990.
- Valdés Ugalde, Francisco, "From Bank Nationalization to State Reform: Business and the New Mexican Order", en Cook, María Lorena, Kevin J. Middlebrook, Juan Molinar Horcasitas (eds.), *The Politics of Economic Restructuring. State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, San Diego, Center For US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994.
- , *Autonomía y legitimidad: los empresarios, la política y el Estado en México*, Siglo XXI Editores-Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1997.
- , "Janus and the Northern Colossus. Perception of the United States in the making of the Mexican nation," *The Journal of American History*, vol. 86, septiembre de 1999.
- , "Reforma del Estado: la Constitución y el mercado", *La Jornada Semanal*, núm. 75, 18 de noviembre de 1990.

CAMBIOS Y GOBERNABILIDAD EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO*

John Bailey

El diálogo sobre presidencialismo y parlamentarismo es fascinante y muy rico, pero muchas veces se limita a cuestiones de representación. Hay que tomar en cuenta que mucho del éxito de uno y de otro depende de dos factores muy importantes: la existencia o no de un Estado de derecho y la eficacia y el profesionalismo de la administración pública. Son dos elementos que es preciso incluir en la discusión.

México ha vivido 70 años de presidencialismo, hiperpresidencialismo, con un partido hegemónico también muy fuerte. Entonces es de esperar que el actual gobierno sea de transición.

Lo que vamos a observar en los gobiernos futuros es el producto de un proceso de reforma institucional y, más importante todavía, un proceso largo de aprendizaje por parte de gobernantes y gobernados. Y vamos a presenciar en 2003 una de las elecciones más interesantes: la participación del pueblo en la calificación de su gobierno a mitad de su periodo.

* Conferencia del autor en el ciclo de conferencias *Los grandes temas de lo público / Hacia un nuevo orden democrático* (IEDF, UIA, UNAM), pronunciada en la ciudad de México el 10 de diciembre de 2002.

Entonces, mi planteamiento es que hay que esperar que los cambios en el corto plazo sean difíciles, que México está viviendo los primeros dos años de un gobierno democrático y va a transcurrir mucho tiempo hasta que las instituciones se consoliden, y que hay prácticas democráticas funcionales, duraderas.

No necesito entrar mucho en consideraciones acerca del tipo de gobierno que tuvo México desde los treinta hasta los noventa, pero –según lo que me enseñó Jesús Silva-Herzog Márquez– la naturaleza del régimen anterior y el proceso mismo de la reforma democrática dejaron impactos muy importantes sobre el comportamiento del nuevo gobierno.

El tipo de régimen que era el PRI-Gobierno y el proceso mismo de la transición afectan, pues, básicamente, la composición y el comportamiento de las instituciones democráticas.

Lo que quiero desarrollar un poco es el paso del cambio, el ritmo del cambio en distintos niveles, que es muy diferente. Es decir, el cambio institucional va a un ritmo, el cambio social va a otro ritmo, y los cambios en el nivel nacional siguen otro ritmo que los cambios en los estados y en los municipios.

Para decirlo muy brevemente, el PRI-Gobierno fue un caso de hiperpresidencialismo, basado en un partido hegemónico civil, una especie de autoritarismo moderado; es difícil recategorizar una democracia muy peculiar o un fondo de autoritarismo también muy peculiar. Pero lo que lo marcó mucho fue el centralismo, fue un supercentralismo, y aún está muy centralizado el sistema.

El proceso de cambio fue muy mexicano, es decir, fue muy gradual. Los orígenes son difíciles de precisar, 1977, 1988, o aun en los cincuenta, uno puede ubicar allí los inicios del cambio.

La transición hizo mucho énfasis en el proceso electoral y en los partidos. Entonces, México está viviendo el producto de un proceso muy gradual.

Creo que fue Jesús Reyes Heróles quien, palabras más, palabras menos, dijo: "El que resiste también apoya". Entonces, la lógica del cambio de este sistema fue crear su propia oposición y su propio sistema de partidos; un sistema de partidos muy centralizado que fue esencial para el éxito de la transición. Porque en el transcurso de ésta, el PRI, el viejo PRI, fue un sostén que funcionó bastante bien para ordenar y dar el soporte a las treguas o los pactos entre gobierno, sector privado y sindicatos.

De manera que el partido político jugó un papel muy importante en este proceso de transición, y también los partidos de oposición jugaron un papel muy importante en la negociación de ésta. Mucho de la transición tuvo lugar o se localizó dentro del sistema electoral.

Entonces, es de esperar que luego de 70 años de gobierno de ese tipo y de un proceso de transición muy prolongado haya muchas inercias, y que esas inercias sean muy visibles y muy importantes en el comportamiento de las instituciones actuales. Hacia allá voy.

En el nuevo contexto, lo que vemos es un saldo de esa experiencia, gracias a la cual México tiene, en comparación con otros países, herramientas, muchas ventajas.

Por ejemplo, tiene una clase política muy hábil y muy desarrollada, y tiene una herencia de legalidad y respeto al derecho que, aunque no se practicara totalmente, es por lo menos otro sostén para una transición democrática.

Entonces, me parece que hay que hacer un balance de los beneficios que resultaron de ese viejo régimen, con todos sus problemas, con sus inercias.

En el nuevo contexto, voy a desarrollar tres puntos: las instituciones, las políticas públicas y la actualidad, la coyuntura.

LAS INSTITUCIONES

Lo que se observa en las instituciones es la creciente importancia de las reglas del juego. La Constitución, las leyes, las prácticas, las reglas, se están aprendiendo rápidamente, están cobrando más importancia, pero es un proceso que apenas ha empezado.

Se registra un ajuste muy importante en el poder del presidencialismo. El actual es un presidencialismo moderado, mucho más moderado que el del viejo régimen. Un Congreso que está fortalecido, que está comprendiendo su nueva fuerza y cómo ejercerla. Una Corte, un sistema legal que está tomando mucha importancia y está también aprendiendo su nuevo papel. Y un federalismo que despierta y busca sus ajustes.

Dos años de estos cambios tan importantes y tan básicos es muy poco tiempo. Lo que se observa es un ajuste de instituciones y un proceso de aprendizaje sociopolítico.

Entonces, estamos en presencia de instituciones y gobierno dividido, en la necesidad de coaliciones.

Según un estudio de Carlos Casillas, en América Latina, de los treinta a los noventa, de cien gobiernos estudiados 64 eran gobiernos divididos: el Ejecutivo de un partido y la mayoría del Congreso de otro partido.

En el caso de mi país, Estados Unidos, de 1832 a 1998 hubo 49 gobiernos unificados –con la Presidencia y el Congreso del mismo partido– y 35 divididos. Entonces, la situación del gobierno dividido es más o menos normal, no es nada excepcional.

Volviendo al tema del presidencialismo y el parlamentarismo, soy de los que piensan que el presidencialismo lleva consigo una cantidad de reformas posibles. Viéndolo así, de lo que se trata no es de cambiar de un sistema a otro, sino de buscar entre esas posibles reformas la que resulte más adecuada para hacer funcionar un sistema determinado, que es el caso, digamos, de equis país.

En ese sentido, lo que encontramos es el papel central de los partidos políticos. México, paradójicamente, es un país muy apto para el parlamentarismo, porque posee un sistema de partidos muy funcional. Alonso Lujambio estaba en lo cierto al decir que México tiene un sistema de partidos sólido y que esos partidos funcionan.* El parlamentarismo es entonces una opción, porque los partidos son identificables, tienen un liderazgo capaz y una experiencia bastante desarrollada.

Pero también es cierto que los partidos en la coyuntura están muy divididos internamente. Entonces, existen los conflictos.

Me impresiona mucho la fuerza de los partidos. Uno de los rezagos del viejo sistema es el gran centralismo del sistema de partidos. En México, los partidos se formaron en un viejo régimen autoritario que dio mucho énfasis al centralismo. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) y sus sucesoras dieron mucha fuerza a la organización central de los partidos.

Entonces, uno de los ajustes es un rebalance entre el centro y su periferia —o centro y provincia, en términos del poder—, pero lo que vemos en el corto plazo es un sistema de partidos hipercentralizados; esa es mi percepción, por lo menos.

En términos de financiamiento, por ejemplo, o en términos de acceso a la boleta, o de acceso de los partidos a los medios de comunicación, en términos de su estatus legal, la legislación es muy avanzada, muy desarrollada, es un sistema de partidos en un contexto legal muy desarrollado.

Y en términos, digamos, de instituciones, lo que vemos son también partidos centralizados con respecto a su comportamiento interno, aunque esto está cambiando rápidamente. El Partido Acción Nacional (PAN) está un poco más avanzado que los otros partidos en su descentralización opera-

* [N.E.] El autor alude a la participación de Alonso Lujambio en el ciclo de conferencias *Los grandes temas de lo público / Hacia un nuevo orden democrático*.

tiva. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) está buscando la manera de descentralizar las nominaciones a los puestos públicos, aunque con mucha dificultad, porque cada vez que hizo intentos de descentralización encontró la división interna. No ha llegado tan lejos como el PAN en este sentido.

En cuanto al Partido de la Revolución Democrática (PRD), me parece que es más centralizado que el PAN, o tal vez incluso que el PRI, pero está cambiando rápidamente, por lo que se debe matizar la generalización.

El control de los poderes centrales sobre el aparato de los partidos resulta impresionante cuando lo comparamos con otros países.

Otro aspecto muy importante es el sistema de no reelección. Coincido con Arturo Valenzuela en que el replanteamiento de la no reelección ocupa un lugar relevante entre las reformas que se pueden considerar para México,* es algo que vale la pena poner en un lugar prioritario.

Soy también partidario del sistema electoral mexicano, que es un sistema mixto. Si pensamos en tipos de sistemas electorales, puede uno preguntarse: ¿por qué Estados Unidos tiene dos partidos? Porque es un sistema presidencialista de distritos uninominales: ahí, o se gana o se pierde.

En ese caso, existen incentivos muy fuertes para que las fuerzas políticas se unan antes de las elecciones. Entonces, si hay solamente un ganador, se van a buscar las coaliciones antes de la elección, no después.

El otro sistema, el de representación proporcional, lo que sostiene es el multipartidismo. México ha optado por un sistema mixto, que es muy popular: unos 25 países lo han adoptado. En el caso mexicano, son 300 diputados de distritos uninominales y 200 de cinco distritos plurinominales. Este sistema proporciona cierta eficiencia, cierta solidez al sistema de partidos, otorga más representación a las distintas fuerzas políticas.

Los distritos uninominales producen una mayoría simple y castigan

* [N.E.] El autor hace mención de lo expresado por Arturo Valenzuela en el ciclo de conferencias *Los grandes temas de lo público / Hacia un nuevo orden democrático*.

a los partidos pequeños, mientras que los distritos plurinominales dan espacio a los partidos pequeños y así fortalecen la representación.

En el caso de México, aun con el sistema de distritos uninominales habría un sistema de tres partidos, porque los partidos están localizados en distintas regiones del país. Es decir, de todos modos el sistema de partidos va a ser multipartidista.

Otra característica del sistema de partidos de México es que aumenta la influencia de los líderes nacionales, al tener éstos algún tipo de control sobre la composición de las listas cerradas en las diputaciones plurinominales. Es decir, cada partido tiene su propia práctica en el ordenamiento de los nombres en las listas cerradas de las diputaciones plurinominales.

Entonces, el sistema da al líder, al liderazgo de los partidos, otro factor de poder. Lo que crea este tipo de instituciones son los incentivos.

¿Cuáles son los incentivos que tienen los políticos para organizar su carrera política? Este es el factor fundamental. ¿Cómo piensan los políticos para posicionarse, para hacer avanzar su carrera política?

En México tenemos un sistema de no reelección, de partidos fuertes y de mucho centralismo, lo que magnifica el problema del conflicto en un gobierno dividido.

Mi consideración es que tal sistema está en proceso de cambio rápido, y lo que vamos a ver es una descentralización, un cambio de los partidos y un fortalecimiento de los estados, lo que va a disminuir, hasta cierto punto, el grado de conflicto que en el nivel nacional estamos viendo entre el Presidente y su congreso.

De modo que lo que está en el centro del debate no es parlamentarismo o presidencialismo, sino un ajuste de incentivos dentro de las instituciones presidencialistas.

En la actualidad, los políticos jóvenes, y los no tan jóvenes, lo que buscan es cómo jugar los poderes de los liderazgos de los partidos, los gobernadores y la Presidencia, es un triángulo.

Entonces, yo, joven político, lo que busco es tener, cuando termine mi periodo en la Cámara, una estrategia que más o menos balancee u opte entre los líderes de los partidos, los gobernadores que tienen mucha influencia en sus estados y la Presidencia. Eso fortalece el triángulo. Tal vez el Presidente no está encima del triángulo, está en uno de sus lados, pero es un triángulo más o menos conocido y que funciona más o menos bien.

En términos de disciplina de los partidos, no conozco exactamente las cifras más recientes, pero las bancadas en México son muy disciplinadas, con índices de disciplina arriba de 95 por ciento.

La impresión, por lo menos la de alguien que estudia esto desde fuera, es que son partidos muy disciplinados; por lo tanto, representan fuerzas cupulares que hay que tomar en cuenta para las negociaciones.

Entonces, los líderes de los partidos, sus bancadas en la legislatura, los gobernadores y el Presidente: ya tenemos un sistema de negociación entre actores.

En el corto plazo, mientras todo eso está en proceso de cambio, se genera un tipo de conflicto entre el Presidente y el Congreso que resulta un poco, digamos, exagerado. Mi hipótesis es que los líderes de los partidos muchas veces llevan a la mesa de negociación de programas públicos los cálculos de sus propios partidos en términos electorales. Es natural, ¿no?

Entonces, cuando los líderes de los partidos están buscando coaliciones en el Congreso, no es la política, sino la estrategia del partido a mediano y largo plazo, lo que complica muchas veces las negociaciones entre el Presidente y los partidos para formar las coaliciones concretas que permitan aprobar proyectos legislativos; no las impide, no las estorba necesariamente, pero las complica. Con el tiempo esto se va a remediar, según creo.

En resumen, lo que observo en el sistema presidencialista es su dinamismo. Aunque en el corto plazo existen problemas, creo que en el largo plazo se van a resolver. Soy extremadamente optimista.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La consolidación democrática tiene mucho que ver con la capacidad de los gobiernos para resolver problemas. Hay que resolver los problemas públicos dentro de la democracia.

Existe una consolidación, digamos, negativa, y una consolidación positiva. La consolidación negativa es evitar los retrocesos hacia un autoritarismo anterior; entonces, puede decirse que un sistema es consolidado si no ha retrocedido a un sistema autoritario.

La consolidación positiva tiene lugar cuando el sistema va hacia adelante construyendo instituciones y construyendo herramientas para solucionar problemas.

Fue Guillermo O'Donnell quien señaló enfáticamente que el problema de muchos de los países de América Latina es lo que él llama las tres opciones: retroceso, construcción de nuevas instituciones, y muerte lenta —no el fracaso abierto ni el retroceso ni el avance, sino una especie de estancamiento—. Esto que él denomina la muerte lenta es lo que hay que evitar, una situación en la cual las instituciones no se están componiendo sino que están estancadas.

Cada uno tiene su lista de prioridades de reformas institucionales y de políticas públicas. Entonces, presentaré a continuación la mía con respecto a reformas del Estado y a políticas públicas.

En primer lugar, y no es sorprendente, está el retomar y examinar la no reelección. Es posible tener límites de periodos, ésta es una práctica muy frecuente: pueden ser tres periodos seguidos, pueden ser dos, pueden ser hasta cinco periodos.

Pero la reelección da una serie de beneficios, y de esos beneficios los más importantes son el aprendizaje especializado por parte de los políticos, la capacidad de organizar mejor el Congreso y la creación de una profesión política a largo plazo, que es la de ser miembro de un parlamento. Eso crea incentivos para buscar soluciones de largo plazo a problemas públicos.

En segundo lugar, tenemos la anticorrupción, un tema prioritario. Creo que en este año, es decir, en 2003, la polémica sobre la anticorrupción va a ser muy importante. Y creo que los partidos políticos van a tomar como bandera en sus campañas la limpieza del sector público.

En tercer lugar, y de la mano de la anticorrupción, está la construcción de un servicio público profesional. Esto es muy complicado, muy delicado, porque quienes están en el gobierno son en su mayoría priistas. La cuestión es cómo se va a profesionalizar el servicio público si los que ya están son del régimen anterior y no ha habido un cambio o, por lo menos, hay problemas para el cambio. Sin embargo, es muy importante que haya ese tipo de cambio: la construcción de un servicio civil a largo plazo.

En cuarto lugar, la descentralización, pues México jamás va a ser Canadá, donde las provincias son las que tienen el poder real. México va a ser siempre un país con un centro fuerte, porque así es su ser, es su costumbre; es como Francia, donde hay un París y hay provincia, y el sistema es muy centralizado, supercentralizado, diríamos.

El ajuste es aquí algo muy importante, y está presente el viejo argumento de que no hay que descentralizar porque los poderes locales son incompetentes. El camino para solucionarlo es la profesionalización de los poderes locales, es decir, el fortalecimiento de la administración de los municipios, que es el nivel más débil del sistema de la administración pública. Entonces, hay que hacer énfasis en la descentralización y el nuevo federalismo.

En quinto lugar tenemos la continuación del proceso de aprendizaje y fortalecimiento del Congreso y del poder judicial en todos los niveles.

Esta es una agenda que va a proporcionar los criterios a través de los cuales el pueblo va a buscar, va a calificar a sus gobernantes. Y lo interesante es que el pueblo, en las oportunidades de votar, va a tener un concepto, por lo menos, de la capacidad de sus gobernantes para solucionar problemas.

En cuestiones de políticas públicas, la lista es muy larga. Pero, ciertamente, la pobreza y la desigualdad social y regional son una prioridad, tanto como

lo es el crecimiento económico sostenido, porque en México este tipo de desigualdades es muy pronunciado entre las regiones y entre las clases sociales.

Y mucho tendrá que ver el próximo año si la economía crece a buen ritmo. Si México entra en un año electoral con un crecimiento de menos de uno por ciento, yo creo que va a tener un efecto muy importante. Y si entra con un crecimiento mayor de dos por ciento, el efecto va a ser otro. Entonces, los factores contextuales van a pesar mucho.

Otra prioridad, según mis propios estudios, es la seguridad pública, porque seguridad pública son muchas cosas, pero la inseguridad es un impuesto, un impuesto alto que debe pagar la sociedad, en términos reales, en términos de dinero y en términos sociales y políticos.

Y hay toda una serie de otras políticas, pero lo que quiero señalar es que los que mencioné son problemas muy difíciles de solucionar. Los gobernantes van a ser juzgados o van a ser calificados por su capacidad de resolverlos.

LA COYUNTURA

Para terminar, y entrando en 2003, ¿qué pensar de las elecciones intermedias? Yo las considero algo interesante e importante, y totalmente normal.

En un sistema presidencialista, una de sus características inherentes es el tener periodos fijos. En el caso de México, son seis años. No sé si es cierto, pero siempre me enseñaron que son seis años porque, según dijo alguna vez Obregón, los primeros dos años son para manejar a los que perdieron, después siguen dos años para más o menos hacer un programa de gobierno, y los dos años restantes son para manejar a los que quieren competir en las próximas elecciones.

Entonces, es por herencia que México tiene un periodo muy largo de seis años; tal vez pueda hacerse ahí un ajuste.

Lo usual en sistemas presidencialistas es que, en las elecciones intermedias, el partido del Presidente pierde. Es el caso de Chile y de Estados Unidos, por ejemplo, aunque George Bush, algo insólito, salió de sus elecciones intermedias fortalecido. Pero esto ocurre con muy poca frecuencia; creo que fue en los años treinta la última vez que un presidente tuvo este tipo de éxito.

Es normal que en esas elecciones el Presidente pierda cierto terreno en su partido, lo que me deja pensando que México sigue esos patrones normales. Entonces, para el Presidente se trata de defender lo que tiene y, si es posible, preservarlo. Y avanzar sería insólito.

Lo que se observa en esta transición es que, por una costumbre ya muy antigua, los conflictos en los estados y los municipios se canalizan hacia el centro. Entonces, lo que puede preverse para la segunda mitad del periodo presidencial –de 2003 a 2006– es una etapa muy conflictiva y muy difícil.

En el viejo sistema priista, la gran mayoría de las gubernaturas se renovaba en la segunda mitad del sexenio. En la vieja lógica, esto se debía a que un presidente entrante no tenía los elementos para armar su propio grupo en los estados.

En la segunda mitad del sexenio, creo que eran alrededor de 20 las gubernaturas que se renovaban. A lo mejor ha cambiado esto, pero lo que quiero señalar es que hay estados como Puebla, Veracruz, Estado de México –que son muy importantes–, cuyas elecciones tendrán lugar en la segunda mitad del sexenio.

Lo que va a complicar la política nacional en la segunda mitad del sexenio es ese triángulo que acabamos de describir, es decir, la relación entre los líderes de los partidos, los gobernadores y el Presidente. Ese triángulo va a complicar la relación entre el Presidente y su propio parlamento.

En definitiva, lo que vamos a ver en las elecciones de 2003 son los partidos llevando al pueblo su oferta: esta es nuestra etiqueta, este es nuestro programa, este es nuestro récord.

Vamos a ver, por primera vez, en este contexto, al electorado entrar y calificar a su gobierno. Entonces va a ser interesante ver si el presidente Fox entra en las elecciones, defiende su partido, defiende su récord. Y los otros partidos y sus candidatos, así igual, entran, hacen su oferta y después viene una elección.

Soy muy optimista, pues la cuestión es que la democracia toma tiempo para establecerse, y creo que México vive una etapa muy preliminar de su proceso de cambio y que avanza en todos esos aspectos.

EL CAMBIO ELECTORAL EN MÉXICO, 1997-2003

Jorge Buendía Laredo

Una de las manifestaciones más contundentes del cambio político es la renovación de los cuadros dirigentes de una sociedad. La gran innovación de las elecciones fue ofrecer un método pacífico para la sustitución del liderazgo político de un país. En ausencia de ellas, los cambios de liderazgo ocurrían por la muerte del monarca o por su derrocamiento. Como ha señalado Jean Hampton, en la época predemocrática “lo que el pueblo hacía cuando no le gustaba un régimen era llevar a cabo una revolución, preferiblemente sin sangre, en la que los gobernantes eran derrocados y, de ser necesario (como en 1688), cambiaba las reglas políticas. Pero, ¿qué pasaría si uno pudiera diseñar un sistema político en el que la ‘revolución’ fuera una parte organizada y regular del proceso político?”¹ Esta “revolución”, lo sabemos hoy día, es la celebración de elecciones competitivas para seleccionar a nuestros gobernantes.

Por lo anterior, una de las maneras más apropiadas para el estudio del cambio político es hacerlo a través del cambio electoral. El cambio electoral está en el centro del debate de la literatura sobre transición de régimen. Para

¹ Jean Hampton, “Democracy and the Rule of Law”, en I. Shapiro (comp.), *The Rule of Law*, Nueva York, New York University Press, 1994, p. 32.

muchos seguidores² de la visión schumpeteriana de la democracia,³ lo que define a ésta es la competencia electoral, particularmente cuando se manifiesta como alternancia de partido gobernante. Dicho de otro modo, si queremos entender el cambio político en México, si queremos entender la transición de un sistema de partido hegemónico a un sistema democrático, debemos analizar el cambio electoral en nuestro país.

La liberalización del sistema político mexicano tiende a ubicarse en la década de los setenta, pero es realmente en las postrimerías de los años noventa cuando se empiezan a observar transformaciones sustantivas en la forma como se llega al poder y como éste se ejerce. En particular, 1997 puede considerarse el año del nacimiento de la democracia mexicana. En ese año el Partido Revolucionario Institucional (PRI) careció por primera vez de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y obtuvo una votación inferior a 40% del total de votos. Fue el primer gobierno sin mayoría en la historia reciente. Más aún, el margen de ventaja que alcanzó el partido ganador, el PRI, sobre la segunda fuerza, el Partido Acción Nacional (PAN), fue por primera vez inferior a los 15 puntos porcentuales (39 a 27%). Fue el preludeo de la elección presidencial de 2000.

Hoy día el PAN gobierna, aunque es minoría en la cámara baja, es decir, tenemos gobierno dividido. Los pesos y contrapesos han dejado de ser un ideal madisoniano para convertirse en realidad, y esto sólo ha sido posible gracias a la voluntad de los electores mexicanos. Ellos son quienes han decidido otorgarle un poder limitado al poder ejecutivo, pero, principalmente, quienes han decidido premiar o castigar con su voto el buen o mal desempeño del gobierno en turno.

² Adam Przeworski *et al.*, *Democracy and Development*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.

³ J. Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy*, 3ª. ed., Nueva York, Harper and Row, 1950.

El objetivo de este ensayo es analizar el cambio electoral en México de 1997 a 2003. En particular, enfocaremos las transformaciones que han tenido lugar en el nivel distrital. La transición mexicana ha sido muy desigual en cuanto a su cobertura geográfica, ya que coexisten frente a frente bolsones autoritarios con bolsones democráticos.

Nuestro análisis lo centraremos en los temas de alternancia, competitividad y volatilidad electoral. Un supuesto de toda la literatura sobre democracia es que alternancia y competencia electoral van de la mano. Autores tan prominentes como Adam Przeworski utilizan, por ejemplo, la alternancia partidista como el indicador idóneo de la democracia minimalista, schumpeteriana, siendo que ésta enfatiza la competencia electoral. En este ensayo argumentaremos que alternancia y competencia no siempre van de la mano. Y la razón de ello está en la volatilidad de los electores. Tomaremos como ejemplo el distrito 6 de Sonora, con cabecera en Ciudad Obregón, que ha sido ganado por tres partidos distintos en los últimos tres comicios. Uno tendería a creer que ese es un distrito competido. Sin embargo, el margen de ventaja del partido ganador en esas tres elecciones ha sido de 16 puntos porcentuales en promedio. Cualquiera sea el criterio que utilicemos, difícilmente podremos considerar que las elecciones han sido competidas cuando el ganador obtiene el triunfo con tan cómoda ventaja. Es un claro caso de alternancia sin competencia. La raíz de este fenómeno está en la volatilidad del electorado. Hoy día, tenemos un bloque importante de votantes que cambia de preferencia partidista de una elección a otra. Cuando este bloque es de tamaño considerable, no sólo da el triunfo a un nuevo partido sino que quita todo viso de competitividad a la elección.

En las páginas que siguen ilustraremos con mayor detalle la evolución en el nivel distrital de la alternancia, la competencia y la volatilidad del electorado mexicano en el periodo 1997-2003.

ALTERNANCIA Y COMPETENCIA ELECTORAL

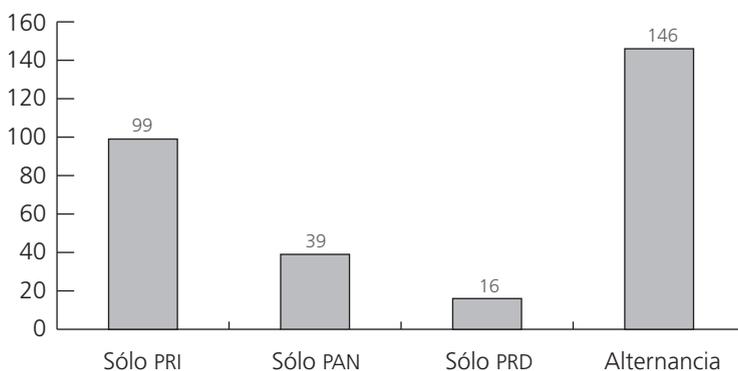
El fenómeno de alternancia sin competencia es una paradoja de nuestra transición política. Si bien entre 1997 y 2003 hubo importantes cambios políticos en nuestro país, incluyendo la derrota del partido hegemónico en la elección presidencial de 2000, lo cierto es que las elecciones en los distritos fueron tan competidas en 1997 como en 2003. El margen promedio de ventaja del partido ganador en 2003 fue de 15 puntos porcentuales, similar al del año 2000. En 1997, el margen de ventaja había sido de 16 puntos porcentuales. Los partidos, sin embargo, no retuvieron sus distritos. En sólo 154 de los 300 distritos de mayoría ha ganado el mismo partido en los últimos comicios federales. Ello ilustra claramente que la característica de nuestro cambio político en los últimos años son los vaivenes en términos de quién gana la elección. Tenemos más alternancia, pero no más competitividad.

Como es sabido, el PRI es el partido que tiene mayor lealtad entre sus electores. Existen 99 distritos que han sido priistas de 1997 a 2003, en contraposición con sólo 39 del PAN y 16 del Partido de la Revolución Democrática (PRD)⁴ (véase el gráfico 1). Esta falta de alternancia en un buen número de distritos es lo que sustenta la percepción de la coexistencia de enclaves democráticos con enclaves autoritarios.

Sin embargo, un buen número de estos distritos sin alternancia se caracterizan por la competencia electoral. De los 99 distritos que han sido priistas durante este periodo, 18 son distritos de alta competencia, ya que la ven-

⁴ Los distritos ganados por la Alianza por el Cambio y la Alianza por México en 2000 se consideran victorias del PAN y del PRD respectivamente. En 2003 los distritos ganados por la Alianza para Todos (AT) se consideran victorias del PRI. El análisis aquí presentado fue realizado en forma previa a la anulación de dos distritos por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por ello, están incluidos en el estudio.

Gráfico 1
Distritos con alternancia y sin alternancia, 1997-2003



taja del partido tricolor sobre la segunda fuerza fue inferior a los 10 puntos porcentuales. Dicho de otro modo, son distritos sin alternancia pero con competencia. Además, sólo uno de cada tres distritos ganados siempre por el PRI son distritos hegemónicos, sin competencia.

Lo anterior ilustra que podemos tener distritos sin alternancia pero con competencia o, también, distritos sin competencia pero con alternancia. Si tomamos en cuenta los 300 distritos del país, en el periodo 1997-2003, 10 por ciento de ellos (30) son distritos sin alternancia, ganados siempre por el PRI, el PAN o el PRD, pero con un alto nivel de competencia electoral ya que la ventaja del partido ganador en la última elección no fue superior a los 10 puntos porcentuales (véase el cuadro 1).

Hay que resaltar que sólo 40 de los distritos sin alternancia (de un total de 154) se caracterizan por la falta de competencia electoral (más de 25 puntos de ventaja para el partido ganador). Es decir, de cada cuatro distritos ganados siempre por el PRI, por el PAN o por el PRD, sólo en uno se han dado victorias relativamente fáciles.

Cuadro 1
 Distritos sin alternancia según
 margen de ventaja para el ganador en 2003

Margen de ventaja	Siempre PRI	Siempre PAN	Siempre PRD	TOTAL
0 – 5	8 (8 %)	7 (18 %)	1 (6 %)	16 (10%)
5.01 – 10	10 (10 %)	4 (10 %)	3 (19 %)	17 (11%)
10.01 – 25	50 (51 %)	25 (64 %)	6 (38 %)	81 (53%)
25.01 o más	31 (31 %)	3 (8 %)	6 (38 %)	40 (26%)
Total	99 (100%)	39 (100%)	16 (100%)	154 (100%)

Por otro lado, hay 146 distritos en los que ha habido alternancia de 1997 a 2003, es decir, en 49% de los distritos se ha vivido el cambio de partido ganador. En estricto sentido, aquellos distritos que han sido ganados exclusivamente por el PAN o el PRD también son distritos de alternancia, ya que anteriormente los detentaba el PRI. Si tomamos en cuenta lo anterior, dos de cada tres distritos del país (201 de 300) ya han experimentado la alternancia.

Algunos casos extremos de alternancia son el distrito 5 de la ciudad de Durango y el 4 de Jojutla, Morelos, donde ningún partido ha podido retener el distrito. En el distrito 5 de Durango el Partido del Trabajo (PT) ganó en 1997, la Alianza por el Cambio en 2000 y el PRI en 2003. En el 4 de Jojutla, el PRD ganó en 1997, el PAN tuvo el triunfo en 2000 y el PRI en 2003. Estos distritos son un claro ejemplo de la volatilidad electoral existente en nuestro país, ya que se encuentran entre los distritos más volátiles. A pesar de todo, sólo seis de los 300 distritos han tenido un partido ganador diferente en cada uno de los tres últimos comicios, lo que indica que la alternancia es bipartidista y no tripartidista (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Distritos con alternancia en cada elección
1997-2003

Estado	Cabecera municipal	Distrito	Partido ganador		
			1997	2000	2003
1. Sonora	Cd. Obregón	6	PRD	PRI	PAN
2. Durango	Durango	5	PT	PAN	PRI
3. Morelos	Jojutla	4	PRD	PAN	AT
4. Edo. México	Ecatepec de Morelos	10	PRD	PAN	AT
5. Edo. México	Ecatepec de Morelos	13	PRD	PAN	AT
6. Edo. México	Ecatepec de Morelos	17	PRD	PAN	AT

La principal razón de la alternancia en el nivel distrital es el auge y caída de Acción Nacional. En el año 2000, la Alianza por el Cambio le arrebató al PRD 37 distritos que el partido del sol azteca había ganado en 1997 (de un total de 70), es decir, le quitó 53% de sus distritos. El PRI tampoco fue inmune a la ola foxista ya que en 2000 perdió 45 de sus distritos (de un total de 165). La desaparición del efecto Fox produjo el resultado inverso: Acción Nacional perdió distritos que tenía en su poder desde 1997, así como sus recientes adquisiciones del año 2000. El PRD, en particular, pudo recuperar muchos de sus viejos distritos: 43 de los 55 distritos de mayoría que ganó en 2003 habían sido suyos en 1997. La elección del año 2000 alteró las bases de apoyo distritales de Acción Nacional. Como se observa en el cuadro 3, de los distritos ganados por el PAN en 2003, sólo 48% ya eran suyos en 1997. En cambio, ocho de cada diez distritos ganados por el PRI, o por el PRD, en 2003 son distritos que ya les pertenecían seis años atrás. El PRI y el PRD parecen haber recuperado buena parte de sus bases tradicionales, mientras que el electorado de Acción Nacional parece estar recomponiéndose gracias al foxismo.

Cuadro 3
Distritos ganados en 2003 por partido ganador en 1997

Partido ganador	PAN 2003	PRI 2003	PRD 2003
PAN 1997	39 (48%)	24 (15%)	1 (2%)
PRI 1997	32 (39%)	122 (75%)	11 (20%)
PRD 1997	11 (13%)	16 (10%)	43 (78%)
Total	82 (100%)	162 (100%)	55 (100%)

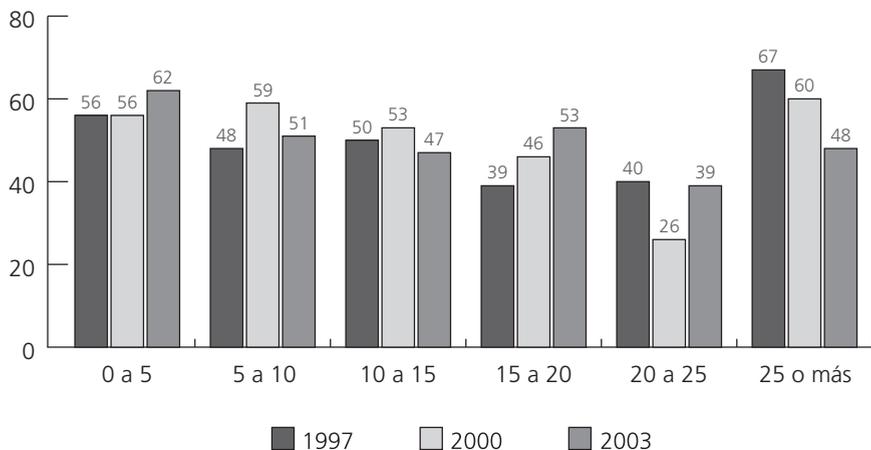
Nota: No se considera en el cuadro un distrito ganado por el PT en 1997.

MAYOR ALTERNANCIA, MISMA COMPETITIVIDAD

Este panorama de alternancia distrital de 1997 a 2003 ha sido acompañado por una gran estabilidad en el margen de ventaja promedio del partido ganador. Los distritos pueden cambiar de manos, pero los márgenes de ventaja de muchos distritos no se han modificado. En 1997 y 2000 fueron 56 los distritos donde la ventaja del partido ganador sobre la segunda fuerza no excedió más de cinco puntos. En 2003, el número de distritos era 62 (gráfico 2). Así, el número de distritos de alta competencia se mantuvo prácticamente igual. Lo anterior es clara muestra de que nuestra transición a la democracia no ha sido acompañada por una mayor competitividad en el nivel local.

Por el contrario, hoy día hay 48 distritos donde la competencia es prácticamente nula ya que el partido ganador tiene una ventaja de más de 25 puntos porcentuales sobre su más cercano rival. Sin embargo, se aprecia una clara tendencia a la disminución de este tipo de distritos. En 1997, el número de distritos sin competencia ascendía a 67 y en 2000 eran 60. Muchos de estos distritos no se han vuelto competidos, ya que se encuentran más bien en un rango de competencia baja (de 15 a 20 puntos de ventaja para el partido ganador).

Gráfico 2
 Número de distritos según el margen de ventaja entre la primera y segunda fuerza,
 1997-2003



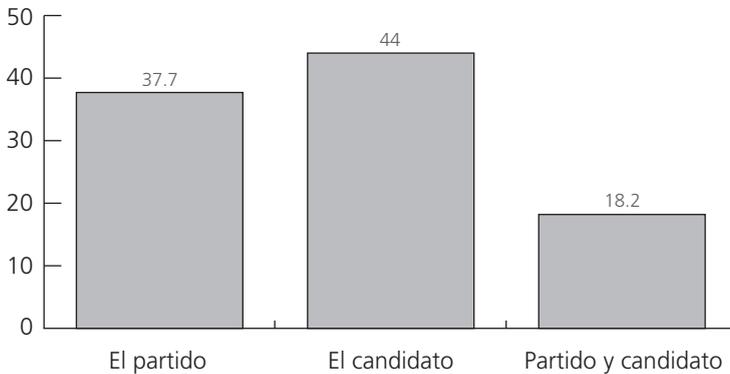
Como señalamos anteriormente, la explicación de mayor alternancia sin que se modifiquen sustancialmente los márgenes de ventaja del partido ganador radica en la creciente volatilidad de un grupo de electores: apoyan a un partido en una elección y tres años después apoyan a otro. Si un distrito muy disputado se caracteriza por una alta volatilidad, es muy difícil que en la siguiente elección repita el mismo partido. Además, las distintas alianzas entre los partidos también fomentan la alternancia, ya que en contiendas muy cerradas un pequeño número de votos puede hacer la diferencia. Por ejemplo, la alianza entre el PRI y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) les dio la victoria en 13 distritos donde la contienda era muy cerrada. Si el PRI o el PVEM hubieran competido en forma separada, otros partidos habrían obtenido la victoria (el PAN en 11 distritos y el PRD en dos).⁵

⁵ Este ejercicio asume que el PVEM contribuyó con 6.3 por ciento de los votos en cada uno de los 97 distritos donde se dio la alianza entre ese partido y el PRI.

Una de las manifestaciones primarias del cambio político en México es la modificación que se ha dado en los votantes. Hoy día, tenemos votantes cada vez más independientes, que tienden a cambiar su voto dependiendo del tipo de elección y de una elección a otra. Dos elementos que se refuerzan mutuamente parecen explicar esta creciente volatilidad: 1) el papel cada vez más importante de los candidatos en las campañas, y 2) las escisiones partidistas, en particular de políticos priistas. La relación entre partidos y electores hoy día está mediada con mayor fuerza por los candidatos. La encuesta de salida de Ipsos-Bimsa, por ejemplo, muestra que de los votantes de la pasada elección para diputados, 44% señaló que lo más importante a la hora de decidir su voto eran los candidatos.

Gráfico 3

A la hora de decidir su voto, ¿qué fue lo más importante?*



*Sumando No contestó = 100

FUENTE: Ipsos-Bimsa, encuesta de salida 2003.

El papel de las figuras individuales ayuda a explicar la volatilidad de muchos distritos, como el 2 de Ciudad del Carmen, en Campeche, que es el distrito con mayor volatilidad electoral de 1997 a 2003. Las lealtades partidistas se han fracturado allí gracias a la figura de Layda Sansores, quien

ha transitado por diferentes partidos en estos años: pasó del PRI al PRD, después respaldó a la Alianza por el Cambio, y recientemente fue la candidata de Convergencia por la Democracia a la gubernatura de Campeche.

La volatilidad se ha incrementado paulatinamente en las últimas elecciones. En el cuadro 4 se aprecia que en el año 2000 había 98 distritos que podrían considerarse de volatilidad baja.⁶ Hoy día, el número ha descendido a 59. En cambio, los distritos de volatilidad alta han aumentado de 72 a 80. En un puñado de distritos (37) se observa también una estabilización del electorado: han pasado de tener una volatilidad media y alta a presentar volatilidad baja. Por el contrario, hay 76 distritos que tenían volatilidad baja y hoy muestran volatilidad media y alta.

Los distritos que han mantenido su nivel de volatilidad relativamente estable son los que están en la diagonal del cuadro 4, en negritas, y son sólo 122 de 300, es decir, 37%. El panorama deja ver entonces un electorado que está en flujo, lo que provoca vaivenes electorales sin aparente dificultad.

Cuadro 4
Distritos volátiles en 2000 y 2003

Volatilidad	Baja 2000	Media 2000	Alta 2000	TOTAL
Baja 2003	22	31	6	59
Media 2003	65	65	31	161
Alta 2003	11	34	35	80
Total 98	98	130	72	300

El dato de 2000 mide la volatilidad de 1997 a 2000, y el de 2003, la volatilidad de 2000 a 2003.

⁶ Para estimar la volatilidad utilizamos el índice de Pedersen (M. Pedersen, "The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility", *European Journal of Political Research*, vol. 7, núm.1, pp. 1-26). El índice va de 0 a 100, donde 100 significa máxima volatilidad y cero, volatilidad nula. Los distritos de volatilidad baja son aquellos cuyo índice está en el rango de 0 a 10: los de volatilidad media van de 10.01 a 20 y los de volatilidad alta de 20.01 en adelante

Una de las manifestaciones más claras de la volatilidad en este periodo es que de 56 distritos de alta competencia en 1997 (ventaja del partido ganador de 0 a 5 puntos porcentuales), sólo siete conservaron esa categoría tanto en 2000 como en 2003. Dicho de otro modo, su grado de competitividad disminuyó. Casi la mitad de estos distritos de alta competencia se encuentra en el estado de Michoacán (véase el cuadro 5).

Cuadro 5
Distritos que han sido competidos* en las tres elecciones
(1997-2003)

Estado	Cabecera municipal	Distrito
Baja California	Mexicali	1
Guanajuato	Guanajuato	4
Jalisco	Jocotepec	17
Guerrero	José Azueta	3
Michoacán	Puruandiro	2
Michoacán	Zamora	5
Michoacán	Morelia	8

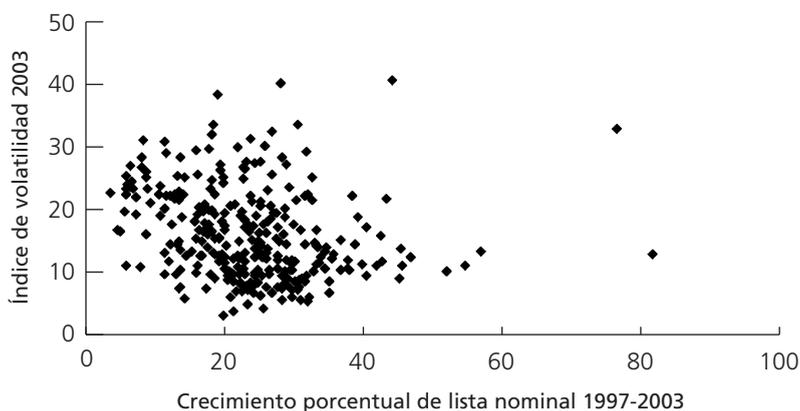
* Distritos que han mantenido un margen de competencia de 0-5 puntos en las tres elecciones.

Al analizar la volatilidad electoral en este periodo se observan dos fenómenos interesantes. En primer lugar, los distritos volátiles entre 1997 y 2000 no son los distritos volátiles de 2000 a 2003. La correlación entre la volatilidad de 1997-2000 y la de 2000-2003 es positiva, lo cual indica que la volatilidad de la elección previa está relacionada con la volatilidad de la elección siguiente. Sin embargo, la correlación no es muy fuerte (.28), lo que sugiere que hay distritos que anteriormente no eran volátiles y ahora sí lo son, y viceversa. En todo caso, ello es señal de que el número de distritos históricamente estables en sus patrones electorales es cada vez menor.

En segundo lugar, no hay evidencia de que la creciente volatilidad

en nuestro país esté relacionada con los nuevos electores (18 a 24 años). Una explicación socorrida de la volatilidad electoral descansa en la irrupción de nuevos votantes, particularmente en épocas de expansión del sufragio. Sin embargo, los distritos donde más ha crecido el padrón electoral –crecimiento que puede atribuirse a nuevos electores– no son los de mayor volatilidad. Esto se observa claramente en el gráfico 4. De hecho, la correlación entre crecimiento del padrón y volatilidad es negativa (-0.214), lo que implica que la volatilidad se está dando entre los electores de 25 años o más. De confirmarse lo anterior con datos empíricos, estaríamos en presencia de un reacomodamiento de lealtades partidistas. La identificación partidista tiende a aumentar conforme aumenta la edad, pero si estamos ante una mayor volatilidad electoral, todo indica que el patrón tradicional de gente que vota siempre por el mismo partido se está debilitando.

Gráfico 4
Crecimiento de la lista nominal versus Índice de volatilidad en 2003



Para quienes valoran las lealtades electorales, la creciente volatilidad ciudadana puede considerarse un fenómeno negativo que acompaña a nuestra transición. Sin embargo, creo que la creciente volatilidad fomenta la ren-

dición de cuentas y, por ende, contribuye a la consolidación de nuestra democracia. Un electorado cada vez más independiente obligará a partidos y a gobernantes a estar atentos a las necesidades del mismo. No pueden dar por sentado su respaldo. Más aún, cualquier decisión equivocada o mala conducción de las autoridades se pagará en las urnas con relativa facilidad, lo que puede llevar a la victoria de la oposición. Este es el mayor grado de rendición de cuentas que puede haber: la pérdida del poder debido a un mal desempeño.

Las tendencias hasta ahora detalladas muestran importantes transformaciones de nuestro sistema político: la mayor alternancia indica que el acceso al poder en México está relativamente abierto para todos los partidos, señal evidente de un régimen democrático, pero la mayor volatilidad también indica que los políticos deben tener buenos desempeños: el electorado mexicano se ha tornado impaciente. Quizá a los cuadros dirigentes del país les esté tomando tiempo adaptarse a este nuevo contexto, pero si buscan mantenerse como líderes, aprenderán a leer e identificar correctamente las demandas ciudadanas. En términos de cambio político, difícilmente podremos hablar de transformaciones más significativas. En los últimos años, en México, se ha transformado la forma en que se accede al poder y la manera como éste se ejerce.

En el nivel nacional, estamos en un escenario ideal para fomentar la rendición de cuentas: la diferencia entre la primera y la segunda fuerza es inferior a cinco puntos porcentuales (PRI, 36%; PAN, 32 %). Si el PRI pierde a manos del PAN el apoyo de sólo 2% del electorado, ambos tendrán el mismo nivel de apoyo. La suerte del PAN en los comicios recientes es prueba de que un mal desempeño económico trae consigo la pérdida de la confianza de un sector estratégico del electorado y, por ende, la derrota. Quizá a los partidos y a sus candidatos les angustie vivir en la incertidumbre electoral, pero este es el contexto ideal para que la democracia y la rendición de cuentas florezcan.

BIBLIOGRAFÍA

- Hampton, Jean, “Democracy and the Rule of Law”, en Shapiro, I. (comp.), *The Rule of Law*, Nueva York, New York University Press, 1994, pp. 13-44.
- Pedersen, M. “The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility”, *European Journal of Political Research*, vol. 7, núm.1, 1979.
- Przeworski, Adam *et al.*, *Democracy and Development*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.
- Schumpeter, J., *Capitalism, socialism and democracy*, 3a. ed., Nueva York, Harper and Row, 1950.

LOS AUTORES

Arturo Valenzuela

Es maestro y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Columbia. Se desempeña actualmente como profesor titular de Ciencias Políticas y director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown. En la Universidad de Duke fue profesor titular de Ciencias Políticas y director del Consejo de Estudios Latinoamericanos. Ha sido investigador visitante en las universidades de Oxford, Sussex, Florencia, Chile y Católica de Chile.

Es especialista en temas tales como los orígenes y la consolidación de la democracia, sistemas electorales, relaciones cívico-militares, partidos políticos, relaciones entre Estados Unidos y América Latina, política de los países del Cono Sur y política mexicana.

Ocupó importantes cargos en las dos presidencias de William Clinton: en la primera fue subsecretario de Estado adjunto para asuntos interamericanos en el Departamento de Estado y en la segunda fue asesor especial del Presidente para asuntos de seguridad nacional y director jefe de la Dirección sobre el Hemisferio Occidental del Consejo de Seguridad Nacional.

Se ha desempeñado también como consultor de organismos guber-

naméntales, fundaciones y empresas del sector privado en Estados Unidos y América Latina.

Es autor o coautor de numerosos libros y docenas de artículos académicos que han aparecido en revistas especializadas como *Comparative Politics*, *Foreign Policy*, *Foreign Affairs*, *Rivista Italiana di Scienza Política*, *Estudios Públicos* y el *Latin American Research Review*.

Ha sido miembro de los consejos editoriales del *Journal of Democracy*, *Current History*, *Amérique Latine* y *The Third World Quarterly*, y ha publicado artículos en importantes periódicos de Estados Unidos, Europa y América Latina.

Francisco Gonzalez Ayerdi

Es maestro en Sociología Política y candidato a doctor en Sociología Política por la Escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales de París (Antigua École Pratique).

Ha desempeñado, entre otros, los puestos de subdirector de Estrategia, subdirector técnico, subdirector de Operación y subdirector de Proyectos en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt); coordinador de asesores de la Dirección General del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH); subdirector de Actividades Intrauniversitarias de la Dirección General de Apoyo y Servicios a la Comunidad de la secretaría auxiliar de la Rectoría de la UNAM, y secretario general y jefe del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM (FCPyS).

Ejerció la docencia en la Universidad Autónoma del Estado de México y en la Escuela Nacional de Antropología e Historia. Fue investigador en la Dirección de Estudios Históricos del INAH. Actualmente es profesor de tiempo completo en la FCPyS.

Ha publicado artículos en la revista *Ciencia y Desarrollo* del Conacyt, en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* de la FCPyS y en diversas publicaciones de la misma facultad.

Fue Consejero Ciudadano propietario del XXVIII Consejo Distrital del Distrito Federal.

Francisco Valdés Ugalde

Es doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la misma universidad.

Fue director general del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y coordinador académico del doctorado en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México; actualmente es coordinador del seminario de Economía Política de las Instituciones en el mismo programa.

Ha sido profesor de varias universidades (Harvard, Brown, Connecticut, de California en San Diego, Universidad de Salamanca, Instituto José Ortega y Gasset).

Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del Sistema Nacional de Investigadores, miembro del consejo editorial de la *Revista Mexicana de Sociología*, del *Journal of American History* y de la revista *Fractal*, y colaborador semanal del periódico *El Universal*.

Ha publicado libros y numerosos artículos científicos. Entre los más recientes se incluyen “Consideraciones sobre la epidemia de Pareto, el ‘principio de Hobbes’ y el contrato social”, en Elisabetta di Castro y Paulette Dieterlen (eds.); *Racionalidad y ciencias sociales*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, 2003; *Informe final de los foros para la revisión integral de la Constitución*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la

Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, México, 2002; “Janus and the Northern Colossus. Perceptions of the United States in the Building of the Mexican Nation” *The Journal of American History*, vol. 86, núm 2, septiembre de 1999; *Reforma del Estado y coordinación social* (coordinado conjuntamente con Norbert Lechner y René Millán), Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-Editorial Plaza y Valdés, 1999.

John Bailey

Es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Wisconsin-Madison. Es profesor de Gobierno y director del proyecto México en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, donde se desempeña como profesor desde 1970.

Realizó estudios y trabajo de campo en Perú y Colombia. Desde fines de los años setenta ha investigado sobre México y ha publicado artículos y capítulos de libros sobre diversos temas de política mexicana –agricultura, presupuesto público, descentralización, educación, reforma electoral y seguridad social–. Entre 1980 y 1990 dirigió en el Instituto del Servicio Exterior del Departamento de Estado de Estados Unidos el seminario de México.

Es autor del libro *Governing Mexico: The Statecraft of Crisis Management* (St. Martin's Press, 1988), coeditor con Sergio Aguayo de *Strategy and Security in U.S.-Mexico Relations: Beyond the Cold War* (Universidad de California-San Diego, 1996), coeditor con Roy Godson de *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and The U.S. -Mexican Borderlands* (Universidad de Pittsburgh, 2000), y coautor del informe “Public Security and Democratic Governance: Challenges to Mexico and the United States” (Universidad de Georgetown, 2001).

Actualmente dirige con Roy Godson un proyecto sobre Seguridad Pública en las Américas.

Jorge Buendía Laredo

Es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Chicago. Actualmente se desempeña como profesor-investigador en el Departamento de Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y como director de Opinión Pública de Ipsos-Bimsa.

Cuenta con más de 12 años de experiencia en el campo de la opinión pública. Ha trabajado en varias dependencias gubernamentales como la Presidencia de la República y la Secretaría de Gobernación y ha sido consultor en algunas de las más importantes empresas de opinión pública del país.

Sus publicaciones sobre comportamiento electoral y opinión pública han aparecido en importantes revistas académicas de Estados Unidos, México y Sudamérica (*Comparative Political Studies, Política y Gobierno, Desarrollo Económico*).

El cambio político en México terminó de imprimirse en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, 06280 México D.F., en el mes de diciembre de 2003. El diseño es obra de Areli Jiménez Ramírez y el cuidado de la edición estuvo a cargo de Nilda Iburguren, técnica especializada "A". El tiraje fue de 6 mil ejemplares impresos en papel cultural de 75 gramos y forros en cartulina couché mate de 210 gramos. Se utilizaron las fuentes tipográficas Garamond y New Baskerville.

Esta obra se difunde en formato pdf en la Biblioteca Electrónica del Instituto Electoral del Distrito Federal desde el 1º de julio de 2010.