

Seminario sobre Transición y Consolidación Democráticas
2001 - 2002

La democracia en México

13 y 18 de diciembre de 2001

FRIDE

Madrid, 2002

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).

Los artículos no pueden ser reproducidos completos por ningún medio, salvo la impresión directa o proyección del artículo y la portada, donde se vea claramente su procedencia. Pueden ser reproducidos parcialmente citando su procedencia.

FRIDE no suscribe necesariamente las opiniones de los autores.

Índice

México 2000: el fin de un régimen, Ludolfo Paramio	5
México: la alternancia (13 de diciembre de 2002)	
Ficha de la sesión	19
Relatoría de la conferencia de Ernesto Zedillo	21
Comentarios de Manuel Alcántara	25
Comentarios de Laurence Whitehead	29
México: la transición electoral (18 de diciembre de 2002)	
Ficha de la sesión	31
La transición democrática en México: un balance, José Woldenberg	33
Comentarios de Manuel Alcántara	47
Comentarios de José Ignacio Wert	51

México 2000: el fin de un régimen

Ludolfo Paramio

El 1 de diciembre de 2000 Ernesto Zedillo Ponce de León entregaba la banda presidencial a Vicente Fox Quesada, candidato del Partido Acción Nacional (PAN) y triunfador en las elecciones que habían tenido lugar el 2 de julio de ese mismo año. Se cerraban así 71 años durante los cuales la presidencia de México había estado siempre en manos de un mismo partido, creado en 1929 como Partido Nacional Revolucionario por el general Plutarco Elías Calles, rebautizado en 1938 como Partido de la Revolución Mexicana, y conocido desde 1946 hasta la actualidad por Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Con la alternancia en la presidencia culminaba lo que muchos politólogos, y casi todos los medios de comunicación, definían como la transición a la democracia en México. Pero en realidad esta alternancia, aunque sin duda conllevaba un verdadero cambio de régimen, no suponía que hasta ese momento no hubieran existido procedimientos y normas democráticas para la elección de los gobernantes, ni que la oposición no hubiera venido alcanzando triunfos electorales significativos, desde los años ochenta, en los gobiernos municipales y de los Estados. Por el contrario, la historia que conduce al cambio en la presidencia es la de un largo proceso de reformas electorales y políticas que se inician como simple apertura y liberalización del régimen y se van profundizando y desarrollando mecanismos de garantía—en especial con la creación, autonomía y ciudadanización del Instituto Federal Electoral, IFE— hasta crear a partir de 1996 condiciones generales de plena competencia y fiabilidad de los resultados.

Las elecciones que llevaron a Ernesto Zedillo a Los Pinos, en 1994, fueron, en sus propias palabras, legítimas aunque no fueran equitativas por la gran superioridad en medios del partido oficial. Y con mayor razón se podría afirmar la legitimidad de las elecciones de 1997, en las

Ludolfo Paramio es Director de la Unidad de Políticas Comparadas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (España). Coordinador General del Seminario sobre Transición y Consolidación Democráticas 2001-2002, es miembro del Comité Asesor de FRIDE.

que el PRI perdió la mayoría en la Cámara además de pasar a manos de la oposición el gobierno del Distrito Federal, elegido por primera vez. Aunque se presentaran objeciones a ambas, si se hubiera tratado de las primeras elecciones tras un régimen militar nadie habría dudado en considerarlas como elecciones fundacionales de una nueva democracia: pero no trajeron la alternancia, y por tanto no se las identificó con la llegada de la democracia. Sin embargo ya se había dado un paso decisivo: la actuación del IFE ofrecía las garantías necesarias para la confianza en los resultados.

Los cambios en las reglas y mecanismos electorales habían comenzado al menos desde el sexenio de José López Portillo (1976-1982), dentro de un planteamiento estratégico de don Jesús Reyes Heróles, un político e intelectual de la mejor estirpe del liberalismo mexicano, que se proponía dar solución a dos problemas. El primero era el déficit de legitimidad que había supuesto para López Portillo ser elegido como candidato único, aunque la causa principal hubiera sido la falta de acuerdo interno en el PAN —en su Convención Extraordinaria del 25 de enero— para designar a su propio candidato a las elecciones presidenciales de 1976. El segundo era el creciente recurso a la violencia entre la nueva izquierda mexicana nacida de los hechos de 1968, ante la imposibilidad de abrirse un espacio político y electoral, y en el contexto general de radicalización que caracterizó a la década de los setenta en América Latina.

Las reformas de Reyes Heróles devolvieron legitimidad a los procedimientos electorales sin hacer realmente competitivas las propias elecciones, ya que con un número adicional de escaños —asignados en proporción al voto total independientemente de los obtenidos por mayoría en los distritos— permitían asegurar el triunfo del PRI en éstos y dar presencia en la Cámara a los grupos minoritarios de izquierda y aumentar la representación del PAN. Pero tras la nacionalización de la banca al final del gobierno de López Portillo, en un inútil intento de frenar lo que sería finalmente la crisis de la deuda, los empresarios del norte del país, los más vinculados al mercado norteamericano, apostaron seriamente por la oposición política contra el intervencionismo estatal. Así, los años ochenta serían el momento de auge de Acción Nacional, creando un problema crecientemente irresoluble en el marco de unos procesos electorales controlados por el gobierno, pues mantener la legitimidad implicaba reconocer las crecientes victorias del PAN, pero hacerlo así suponía crear conflictos en el seno del PRI.

El invento del general Calles en 1929 había servido para disciplinar a las élites surgidas de la revolución dentro de unas reglas en las que la imposibilidad de reelección sólo permitía desarrollar una carrera política a los miembros disciplinados del partido, que podían contar con el apoyo de éste allí donde compitieran, aun alejados de sus bases sociales clientelares. Así, la insurrección violenta de los inconformes, que es la norma en los años veinte, se va convirtiendo en excepcional, lo que no sólo permite la normalización de la vida política, sino la construcción misma de un Estado con monopolio efectivo de la fuerza. Ahora bien, la condición para el funcionamiento eficaz de estas reglas es que el apoyo del PRI sea una garantía de victoria en la competencia electoral o que quienes pierdan en ésta puedan ser compensados con cargos no

electivos.

Si las elecciones se hacen realmente competitivas, el PRI ya no puede garantizar más la victoria electoral, y al reducirse la presencia en los gobiernos locales tampoco puede dar a los perdedores compensaciones suficientes en la forma de puestos de gobierno. Por tanto existe un dilema entre legitimidad ante la oposición y la opinión pública y consenso dentro del propio PRI: si se reduce el control de los procesos electorales se erosiona el consenso interno al crecer el número de perdedores o damnificados, al reducirse las recompensas a la disciplina interna.

En 1987 se le abrió un nuevo flanco a la capacidad de control del PRI. El programa de ajuste económico que venía aplicando el Presidente Miguel de la Madrid, enfrentado a la crisis de la deuda de 1982, más la creciente fuerza de la oposición panista, habían dado origen a una corriente crítica en el seno del partido, en la que coincidían dos reivindicaciones de distinto carácter. De un lado, una democratización del partido, de otro una recuperación de las prioridades sociales de un partido que asumía la herencia de la revolución. Esa doble reivindicación coincidía en la demanda de que el candidato del PRI para las elecciones de 1988 fuera alguien de un perfil nacionalista y revolucionario. Alguien como Cuauhtémoc Cárdenas, el hijo y heredero en la mitología popular del general Cárdenas, quien durante su sexenio (1934-1940) había sentado las bases ideológicas y sociales del régimen con la llamada educación socialista, la reforma agraria, la inclusión del movimiento obrero y la nacionalización del petróleo en 1938.

Cuando el Presidente De la Madrid destapó como candidato a Carlos Salinas de Gortari, las críticas se convirtieron en ruptura dentro de la élite del PRI, y la Corriente Democrática de Cuauhtémoc Cárdenas, ex gobernador de Michoacán, el feudo de su padre, y Porfirio Muñoz Ledo, ex Presidente del PRI y experimentado hombre del poder, presentó su propia candidatura a las elecciones de 1988 bajo el nombre de Frente Democrático Nacional. Es bien sabido que la crisis final de un régimen autoritario comienza cuando la élite de éste se escinde, y así fue en esta ocasión: fue la competencia con el FDN lo que obligó al PRI a impulsar la nueva serie de reformas que conducirían a la alternancia en la presidencia dos sexenios después.

Las elecciones de 1988 supusieron un grave daño para la legitimidad del PRI. Se había introducido un nuevo sistema informático para lograr una más rápida comunicación de los resultados del escrutinio, y los primeros resultados, provinientes en buena lógica de las zonas urbanas y en particular del DF, dieron fuerte ventaja a Cárdenas. En vez de esperar que la tendencia se corrigiera al llegar los resultados de las zonas rurales, donde el voto para el candidato oficial estaba garantizado, o tal vez temiendo que antes se produjera un desbordamiento en la calle, alguien, probablemente el secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, tomó la decisión de suspender la transmisión de datos. “Se cayó el sistema”, se dijo, y la aséptica jerga informática tomó un significado muy distinto para los partidarios de la oposición: el anuncio oficial de la victoria de Salinas por algo más del 50% de los votos nunca sería aceptado o creído por los seguidores de Cárdenas, convencidos de que se le había arrebatado el triunfo a su candidato.

Tras fusionarse con el Partido Mexicano Socialista, heredero de la izquierda comunista y de la nueva izquierda nacida del 68, los escindidos del PRI formaron un nuevo partido, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y a partir de ese momento el juego político mexicano funcionó con un singular esquema tripartidista, en el que originalmente el PRI competía sobre todo con el PAN en los estados del norte y con el PRD en los del centro y el sur. En las elecciones de 1997, mientras el PRI obtuvo el 39%, el PAN alcanzó el 27 y el PRD el 26%, repartiéndose el resto partidos menores. Esto parecía implicar que sólo con un acuerdo entre PAN y PRD sería posible arrebatar la presidencia al partido oficial.

Tal acuerdo, sin embargo, era extremadamente improbable por razones ideológicas. Para el PRD el PAN representaba el conservadurismo confesional del catolicismo mexicano en sus orígenes, por un lado, y por otro el neoliberalismo económico, consecuencia de la llegada al partido de los bárbaros del norte, los empresarios que entran en política a finales de los años setenta. Esa combinación sería difícilmente digerible por los dirigentes del PRD que vienen de la tradición del PMS, pero lo es más aún para los que vienen del PRI, ya que se consideran los legítimos herederos de la tradición del nacionalismo revolucionario que se supone ha traicionado el PRI, incluyendo dentro de esa tradición un laicismo beligerante y sectario.

En buena lógica, a la vista de estas divisorias ideológicas, lo que habría podido esperarse, con cierta ingenuidad, es que el PRI y el PRD hubieran estado en condiciones de superar las razones del enfrentamiento de 1987-88. Al fin y al cabo el PRI tiene una larga historia de cooptación y transformismo que le permite renovarse durante medio siglo, impulsando la circulación de élites que le impone el principio de no reelección. La escisión de 1987, sin embargo, no se resolvería, en buena medida por la decisión del PRD de negar legitimidad a Salinas como nuevo Presidente. Éste les correspondería con una estrategia de exclusión política —“al PRD ni le veo ni le oigo”— a la que acompañaría, según las acusaciones del partido de Cárdenas, un permanente hostigamiento represivo. Pero, por si eso fuera poco, la política del sexenio 1988-1994 supuso efectivamente un corte con la tradición del régimen mexicano mucho más profundo que las tímidas reformas y el ajuste económico del sexenio de De la Madrid.

A diferencia de éste, cuyo propósito fundamental parece haber sido recuperar la estabilidad de la economía y del país, Carlos Salinas de Gortari desarrolla un ambicioso proyecto de cambios que se resume en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y Canadá. Con la entrada en vigor del TLC, el 1 de enero de 1994, no sólo se consigue acceso al mercado norteamericano, sino que México se ata a un proyecto en el que difícilmente puede haber marcha atrás hacia el aislamiento o el proteccionismo económico, y que supone una fuerte apuesta por la superación de las singularidades de la historia mexicana, incluyendo la ambivalente hostilidad de sus élites hacia Estados Unidos. Cuando en 1995 la economía mexicana estuviera al borde de la bancarrota a causa de la catastrófica devaluación de diciembre del año anterior, la rapidez y la intensidad con la que Washington apoyó el rescate financiero ya mostró que, a diferencia del famoso dicho de Porfirio Díaz, México no tenía por

qué considerar una desdicha estar tan cerca de Estados Unidos.

Pero otras anomalías también debían resolverse, como la ausencia de reconocimiento de la Iglesia católica o el mantenimiento de un proceso abierto de reforma agraria que, al hacer inciertos los derechos de propiedad, desincentivaba la inversión empresarial en el campo. Así, las reformas de Salinas se alejan de la tradición del nacionalismo revolucionario no sólo al privatizar (desincorporar) las empresas públicas, incluyendo algunas de las hasta entonces consideradas estratégicas, como las telecomunicaciones, sino también al pretender cerrar el proceso de reforma agraria o reconocer la existencia institucional de la Iglesia. La distancia de estas actuaciones respecto a las del refundador del régimen posrevolucionario y padre del líder del PRD no podía ser mayor.

De este enfrentamiento radical no se derivó beneficio alguno para el PRD en 1994, pese a que éste fuera sin duda un *annus horribilis* para Salinas. La incertidumbre social creada por el alzamiento en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional —el mismo día 1 de enero en que entraba en vigor el TLC—, más el asesinato en marzo del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio, provocó en los electores un fuerte deseo de seguridad, y en tal sentido favoreció probablemente al partido oficial. Pero el nuevo candidato de éste, Ernesto Zedillo, no tenía mucho que temer en ningún caso de un partido que mantenía un discurso volcado sobre el pasado, coqueteaba con los insurgentes de Chiapas y denunciaba el TLC como una catástrofe para México, en contra del optimismo de los sectores más dinámicos de la sociedad.

Con su apuesta por la defensa de los principios históricos de la legitimidad del régimen, el PRD se forzaba a competir con el partido oficial entre los sectores más tradicionales, en los que precisamente era mayor la capacidad de control del gobierno, y sólo podía contar de antemano con los sectores más radicalizados de la universidad, la burocracia y las clases medias. Tras la catástrofe económica de 1995 estos apoyos y el simple voto económico de protesta fueron suficientes para que Cárdenas ganara arrolladoramente en 1997 la jefatura del Gobierno del Distrito Federal, reeditando sus resultados de 1988 —entonces se le había reconocido el 48% del voto en el DF—, pero los intentos de modernizar su discurso para su tercera candidatura presidencial, en 2000, llegaron ya probablemente demasiado tarde.

Existe bastante consenso en que la presidencia de Ernesto Zedillo fue clave para que fuera posible el cambio en la presidencia en las elecciones de 2000, pero esta afirmación no tiene el mismo significado para todos los que la comparten. Existen sectores significativos dentro del PRI que entienden que el Presidente Zedillo traicionó o al menos dejó a su suerte a su propio partido con tal de ganar prestigio internacional por haber dado paso a la alternancia en México. En esta acusación se suman diversos resentimientos, más o menos justificados. El primero es el mismo que provocó la escisión de 1987: la percepción de que los políticos, los profesionales de la política con experiencia y carrera dentro del PRI, han venido siendo desplazados por técnicos o profesionales sin experiencia política y cooptados por el poder presidencial para ocupar los más altos cargos.

Este sentimiento de agravio es el que intentó capitalizar Roberto Madrazo, ex gobernador de Tabasco, en su campaña interna para convertirse en candidato del PRI a las elecciones presidenciales, campaña en la que resultó derrotado —quizá por asimetría de recursos— por Francisco Labastida, y de nuevo, en 2002, para ganar la presidencia del PRI. Es difícil saber en qué medida este agravio era inevitable dentro de un proceso de modernización del PRI y en qué medida refleja un enrocamiento de la presidencia frente al partido. Para poder contextualizarlo, en cualquier caso, conviene recordar los cambios que ya se habían puesto en marcha durante el sexenio de Carlos Salinas, y la rebelión de las bases partidarias que ya es perceptible en la XIV Asamblea (1990) y culmina en la XVI Asamblea de 1996.

Contra lo que parecieron creer en un principio sus adversarios, el talante de Carlos Salinas no era precisamente el de un tecnócrata. Restableció rápidamente el temor a la presidencia haciendo encarcelar —bajo una acusación muy discutible— a Joaquín Hernández Galicia, La Quina, dirigente del poderoso sindicato de la empresa estatal de petróleo (pemex), que había cometido el error de apoyar y financiar la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, y reformó la política social introduciendo el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), a partir de las ideas que había desarrollado en su tesis doctoral en Harvard (1978), con el fin doble de conseguir una mayor eficiencia en el uso de los recursos y de capitalizar desde la presidencia su rendimiento en términos de legitimidad.

Salinas puso al frente del PRI a su colaborador y amigo Luis Donaldo Colosio, para que éste llevara a cabo una reforma en profundidad del partido que le permitiera competir sin trampas o privilegios en los procesos electorales. Parte de esta reforma fue la invención de un liberalismo social, como doctrina de las reformas salinistas, que combinaría la mejor tradición del liberalismo del siglo anterior —la herencia de Juárez— con la preocupación social del régimen posrevolucionario, y que a su vez permitiría mantener la legitimidad de éste en el nuevo marco de una economía abierta y de una sociedad regida por la lógica del mercado.

Pero la clave de la reforma debía ser convertir al PRI en un partido de ciudadanos, es decir, suprimir la estructura corporativa según la cual los sectores —las organizaciones obreras y campesinas del PRI, sobre todo— actuaban como mecanismos de movilización y control de sus bases a cambio de cuotas de poder y puestos electivos o designados en el Estado y el partido. Los documentos de la XIV Asamblea del partido iban ya muy lejos en esa línea, y las bases partidarias estaban dispuestas a ir más allá, pero la otra cara de la emancipación de los sectores era la propia emancipación del partido respecto a la presidencia, un proceso cuando menos conflictivo. Pues la capacidad de movilización y acarreo de los sectores no era una mera cuestión estatutaria, sino el resultado de redes clientelares personalizadas que podían funcionar al servicio de la oposición si sus operadores decidían cambiar de bando al sentir postergados sus intereses en el seno del PRI. (Así sucedería en el sexenio siguiente, cuando candidatos escindidos del partido oficial y apoyados por el PRD ganaron en 1998 los gobiernos de los Estados de Zacatecas, Tlaxcala y Baja California Sur, proyectando la imagen de un fuerte ascenso electoral

del PRD frente al PRI.)

Después de que las elecciones de 1991 se saldaran con un balance muy favorable al partido oficial, resultó muy grande la tentación de frenar las reformas para consolidarlas, según la expresión de uno de sus máximos dirigentes. El PRI ya estaba de nuevo en condiciones de ganar elecciones, y no tenía sentido correr riesgos yendo más allá, lo que implicaría pagar altos costos a cambio de hipotéticos beneficios futuros. Por otro lado, Salinas se mostró dispuesto a hacer concesiones a la oposición panista cuando ésta recurrió a la movilización para denunciar el resultado desfavorable de las elecciones, prefiriendo la legitimidad de la presidencia a la veracidad de los resultados: la llamada concertación, tal y como fue aplicada en Guanajuato en 1991. La consecuencia fue que las bases del partido se sintieron crecientemente frustradas, y en la XVI Asamblea se manifestó su resentimiento imponiendo una serie de candados (requisitos) que tendrían que cumplir los candidatos oficiales, y especialmente el candidato a la presidencia, para penalizar a quienes tuvieran puestos de gobierno sin haber pasado antes por la experiencia de una carrera política partidaria y de la competencia electoral.

Si ese resentimiento contra la presidencia venía ya de tiempos de Salinas, Zedillo se ganó dos críticas adicionales. La primera fue su drástica política de saneamiento financiero. En diciembre de 1994, al tratar de devaluar el peso, sobrevaluado por las entradas de dólares hasta un punto que su gobierno juzgó perjudicial para la competitividad de la economía, el recién instalado Presidente Zedillo se encontró con una devaluación catastrófica que arrasó durante 1995 todos los avances de años anteriores, con una caída del PIB de $-6,1\%$, frente a un crecimiento promedio en la década previa que no había alcanzado el 2% . Es probable por ello que desde ese mal comienzo hiciera cuestión de honor el dejar a su sucesor una economía que escapara de la maldición del sexenio, la crisis inaugural con la que ya se habían encontrado antes que él José López Portillo y Miguel de la Madrid. Ciertamente lo logró: según datos de la cepal la economía creció un $5,5\%$ en promedio desde 1996 y un $6,8$ en 2000, y, pese a la recesión norteamericana, la caída de la economía mexicana en el año 2001 fue sólo de un $-0,3\%$, con lo que el comienzo del mandato del Presidente Fox no se vio marcado por ningún desastre equivalente a los del pasado.

La otra cara del rigor financiero, sin embargo, fue probablemente el costo electoral de una estricta racionalización del gasto, que impidió desarrollar una política social a la altura de las necesidades del país, y que incluso suprimió o recortó algunos programas especialmente simbólicos de apoyo al consumo popular. En una situación en la que el gobierno tenía que afrontar el alto coste de la refinanciación de la banca privada tras la crisis de 1995, una cuestión muy polémica por las críticas a la opacidad y arbitrariedad con las que se habrían asumido las deudas —supuestamente para ocultar la financiación oculta de la campaña del PRI en 2000—, muchos dirigentes partidarios manifestaron en privado o públicamente que con su política de rigor en el gasto el gobierno de Zedillo estaba dejando al PRI a los pies de los caballos.

La tercera razón de agravio de una parte del partido sería el intento de Zedillo de establecer una “sana distancia” entre la presidencia y el PRI. Difícil de entender desde las reglas de juego de los regímenes parlamentarios, esta pretensión tiene una clara racionalidad dentro de la lógica del presidencialismo: elegido por sufragio universal con independencia de la elección de los representantes parlamentarios, el máximo mandatario no puede ser sólo el Presidente de un partido, sino que debe serlo de todos los ciudadanos. Pero además, en el caso mexicano, donde la simbiosis entre el PRI y el gobierno venía siendo vista como clave en la perpetuación del régimen de aquél, esta racionalidad venía reforzada por la voluntad de presentar a un partido autónomo respecto al poder presidencial, capaz de competir por sí mismo y sin privilegios con las demás fuerzas políticas.

Quizá por las sospechas y recelos previos, esa intención fue desde un primer momento mal interpretada como un deseo de Zedillo de separar su suerte personal de la del PRI, deseo que, de haber existido, se habría realizado plenamente. En 2000, mientras el candidato del PRI era derrotado, la popularidad de Zedillo como Presidente saliente bordeaba el 70%, algo que, nuevamente, se alejaría mucho de lo esperable en un régimen parlamentario. No obstante, Zedillo retrocedió en varias ocasiones de su voluntad de distanciamiento, debió intervenir para arbitrar —sesgadamente, según sus críticos— en la competencia interna por la candidatura a sucederle, y manifestó públicamente su deseo de “sudar la camiseta” como miembro del PRI en la campaña electoral. Tales contradicciones, sin embargo, no hicieron desaparecer las críticas previas, limitándose a provocar otras nuevas de signo opuesto.

A la hora de hallar las razones de la derrota del PRI en 2000, es fácil pensar en dos. Ante todo la crisis de 1995, por la que los ciudadanos habrían pasado factura, y luego la crisis interna del propio PRI, que se manifiesta en la dureza de los enfrentamientos internos por la candidatura presidencial, pero también en las críticas que Zedillo recibe de personajes de relieve en el partido, o en su feroz enfrentamiento con su antecesor, Carlos Salinas, desde la detención de su hermano Raúl —bajo graves sospechas de vinculación con el tráfico de drogas y acusado de haber ordenado el asesinato de su ex cuñado José Francisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI, en 1994— y sobre la responsabilidad de la crisis de 1994-95. Es muy probable que esos dos factores fueran suficientes en cualquier sistema bipartidista para derribar al partido del gobierno, pero en México no sólo había que contar con tres partidos, sino que no estaba decidido de antemano cuál de los dos partidos de la oposición podía llegar a ser el sucesor del PRI en Los Pinos.

El triunfo de Fox, en este sentido, no fue sólo convencer a los ciudadanos de que era mejor votarle a él —y al PAN— que a Francisco Labastida y al PRI: en este aspecto tenía mucho logrado de antemano. Su verdadero logro fue convencer al electorado de que votándole a él era posible sacar al PRI de la presidencia, y que en cambio la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas no tenía ninguna posibilidad de lograr otro tanto. Los resultados son reveladores: en la votación presidencial Fox obtuvo casi 16 millones de sufragios, mientras que en la elección de

diputados la votación del PAN fue de 14.227.340. Cárdenas, en cambio, tuvo 700.000 votos menos en la elección presidencial que las listas del PRD en las legislativas.

La campaña de Fox partió de considerar que la principal cuestión en juego era la salida o no del PRI de Los Pinos, la posibilidad de la alternancia, y que existía una fuerte pulsión social dispuesta a movilizarse si un candidato aparecía como capaz de triunfar frente al PRI, si votarle parecía un voto útil. Para conseguir ese voto, incluso de electores alejados en principio de las posiciones del PAN, Fox presentó un proyecto político centrado ante todo en lograr y administrar la alternancia, repitiendo que el suyo no sería un gobierno partidista (del PAN) sino un gobierno de transición, en el que estarían presentes posiciones políticas distintas de las del PAN, e incluso —en momentos de especial entusiasmo— los sectores honrados del PRI. De hecho, en su entorno próximo figuraban tanto personas que provenían de la izquierda, como el que sería después secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, como del PRI: Fox aceptó por ejemplo el apoyo de un Porfirio Muñoz Ledo de nuevo converso tras haber fracasado en el intento de disputar a Cárdenas la candidatura presidencial dentro del PRD.

La propia candidatura de Fox vino impuesta desde fuera al PAN, que le designaría como candidato después de que el entonces gobernador de Guanajuato, apoyado por los llamados Amigos de Fox, llevara meses de precampaña. (Esta posición de independencia de Fox daría origen más tarde a tensiones y desencuentros entre el Presidente y su partido, que a su vez suelen desencadenar declaraciones mutuas de lealtad y apoyo. El origen de la posición de Fox parecen ser las ideas del filósofo Roberto Mangabeira Unger, brasileño y profesor en Estados Unidos, animador de un foro progresista y pragmático en el que también se mueve Castañeda, con su hincapié en que para realizar reformas realmente innovadoras un Presidente debe evitar la lógica de la negociación partidaria. Este planteamiento, sumado al propio carácter del Presidente, podría explicar también su renuencia al cabildeo político y por tanto sus poco felices relaciones con el Senado y la Cámara.)

Junto con la presentación como candidato para la alternancia, por encima de los partidos, Fox ofreció a Cárdenas una coalición frente al PRI. Como era previsible, el PRD respondió con la misma moneda, y ambas fuerzas se embarcaron en un laborioso debate para decidir quién debería encabezar una coalición de toda la oposición para derrotar al PRI, y, como también cabía imaginar, finalmente tanto el PAN como el PRD impulsaron coaliciones distinto signo, la Alianza por el Cambio y la Alianza por México, respectivamente. Pero de este intercambio salió ganador Fox, entre otras razones por las contradicciones del PRD en sus argumentos para encabezar una coalición alternativa y rechazar el liderazgo común del candidato panista.

Para explicar por qué Cárdenas no podía dejar el liderazgo de la oposición a Fox cabían dos tipos de argumentos: uno, que sus respectivos programas eran incompatibles por su contenido y por representar intereses sociales distintos; dos, que la distancia ideológica era insalvable. En el primer aspecto la estrategia de Fox, presentándose como Presidente para la transición, dejaba poco margen, ya que en principio le mostraba dispuesto a incorporar contenidos del programa

del PRD o garantías de que no se verían perjudicados los intereses sociales que el PRD decía representar. Por tanto al PRD sólo le cabía pasar a negociar un posible programa de transición en el que los dos partidos pudieran estar de acuerdo, y con ello entrar en la lógica de fijar un procedimiento para ver si el candidato, según tuviera más posibilidades electorales, iba a ser Cárdenas o Fox.

Fuera por una fundada sospecha de que el candidato más popular era Fox, o por convicción profunda, Cárdenas no estaba dispuesto a ir por esa vía. El problema era poder ofrecer una explicación de ese rechazo que no dejara a Cárdenas en el deslucido papel de alguien que se opone a sumar los votos de la oposición —aun a riesgo de que el PRI se mantenga en la presidencia— por simple afán de protagonismo personal. Y esa explicación sólo se podía basar en la distancia ideológica entre el PAN y el PRD, pero en este terreno la posición del PRD y de Cárdenas era (y es) considerablemente contradictoria.

Como se mencionaba antes, el PRD se forma a partir de los escindidos del PRI en 1987 y de los sectores de la izquierda tradicional o posterior al 68 reorganizados en el PMS, que ven en Cárdenas la posibilidad de enfrentarse al PRI, y derrotarlo, desde la izquierda. Pero Cárdenas, buen heredero de la tradición del nacionalismo revolucionario, no acepta verse a sí mismo como un candidato de izquierda, ya que se concibe como legítimo heredero de la corriente central del régimen, traicionada desde el sexenio de De la Madrid y abiertamente agredida por las reformas de Salinas. Él es el verdadero heredero del sistema, de lo que el PRI representó en el pasado, no un candidato extrasistema que lo desafía desde la izquierda como sus nuevos aliados socialistas.

Esta idea se ve legitimada o al menos reforzada por cálculos electorales: la divisoria entre izquierda y derecha, en términos ideológicos, no es importante en México como factor de decisión del voto, y la mayoría de los electores a los que quiere llegar el PRD si pretende competir con el PRI pertenecen a una clase media que no se identifica con la izquierda. Lo malo es que tampoco se identifican con la denuncia del neoliberalismo y la globalización, con los coqueteos con los zapatistas de Chiapas ni con la añoranza del modelo económico y social anterior a la crisis de la deuda. El discurso del PRD le impide ser creíble para esos electores a los que quiere llegar al descartar autodefinirse como partido de izquierda.

El resultado es que, cuando Cárdenas y el PRD intentaron argumentar que la distancia en el plano ideológico les impedía llegar a un acuerdo con Fox y el PAN, esa distancia no se podía afirmar en términos de izquierda y derecha, y si se afirmaba en los propios términos de Cárdenas —la disputa por el alma del nacionalismo revolucionario— borraba cualquier frontera significativa con el PRI, en un momento en el que los electores querían decidir entre un pasado —el nacionalismo revolucionario y el PRI— que ya se ha prolongado más de lo aceptable y un futuro que aún no se ha definido. Al subrayar las distancias ideológicas, por tanto, Cárdenas dejaba la bandera de la alternancia en manos de Fox, que estaba dispuesto a postergar la definición del nuevo modelo de sociedad con tal de alcanzar la meta de sacar al PRI de la

presidencia.

Fue así como el voto útil contra el PRI se concentró en la candidatura de Vicente Fox. Pero para que pueda existir voto útil tiene que haberse extendido el sentimiento de que el voto es efectivo, que la voluntad expresada por los electores no va ser distorsionada por el fraude o por la manipulación del escrutinio. En este terreno no se pueden regatear los méritos del Presidente Zedillo, que se mostró sistemáticamente decidido a avanzar en los acuerdos con la oposición para que las reglas del procedimiento electoral fueran aceptadas por todos los actores políticos e inspiraran, por tanto plena confianza social. Desde 1996 esa confianza cristalizaría en la imagen del Instituto Federal Electoral, un organismo de imparcialidad y competencia reconocidas, por encima de las diferencias coyunturales, por los principales partidos. La inteligencia y cautela con las que su Consejero Presidente, José Woldenberg, orientó el diseño y funcionamiento del organismo, tampoco pueden ser ignoradas a la hora de explicar la calma y la unanimidad con la que se recibieron los resultados electorales de 2000 que ponían fin a 71 años del régimen del PRI.

Lecturas recomendadas

- Aguilar Camín, H. (1988), *Después del milagro*, México: Cal y Arena.
- Alcántara, M., y Martínez, A., comps. (1992), *México frente al umbral del siglo xxi*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Becerra, R., Salazar, P., y Woldenberg, J. (2000), *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México: Cal y Arena.
- Bruhn, K. (1996), *Taking on Goliath: the emergence of a new left party and the struggle for democracy in Mexico*, University Park: Penn State University Press.
- Buendía, J. (1997), "Incertidumbre y comportamiento electoral en la transición democrática: la elección mexicana de 1988", *Política y Gobierno* 4: 347-375.
- Casar, M.A. (1996), "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno* 3: 61-92.
- Casar, M.A. (1999), "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México", *Política y Gobierno* 6: 83-128.
- Castañeda, J.G. (1999), *La herencia: arqueología de la sucesión presidencial mexicana*, México: Alfaguara.
- Cordera, R. (1997), "Elecciones y transición en México", *Leviatán* 70: 49-60.
- Domínguez, J.I., y Poire, A., comps. (1999), *Toward Mexico's democratization: parties, campaigns, elections, and public opinion*, Nueva York: Routledge.
- Elizondo, C., y Heredia, B. (2000), "La instrumentación política de la reforma económica: México, 1985-1999", *Zona Abierta* 90-91: 51-90.
- Krauze, E. (1997), *La presidencia imperial: ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, Barcelona: Tusquets.
- Loaeza, S. (1999), *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Loaeza, S. (2000), "El tripartidismo mexicano", *Leviatán* 79: 35-52.
- Meyenberg, Y., comp. (2001), *El Dos de Julio: reflexiones posteriores*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

- Salazar, L., comp. (1999), 1997: elecciones y transición a la democracia en México, México: Cal y Arena.
- Salazar, L., comp. (2001), México 2000: alternancia y transición a la democracia, México: Cal y Arena.
- Salinas de Gortari, C. (1978), Political participation, public investment, and system support: a study of three rural communities in central Mexico, tesis doctoral inédita, Cambridge: Harvard University.
- Salinas de Gortari, C. (2000), México, un paso difícil hacia la modernidad, México: Plaza & Janés.
- Serrano, M., comp. (1997), Mexico: assessing neo-liberal reform, Londres: Institute of Latin American Studies, University of London.
- Serrano, M., comp. (1998), Governing Mexico: political parties and elections, Londres: Institute of Latin American Studies.
- Whitehead, L. (1996), “Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México”, *Política y Gobierno* 3: 31-59.
- Woldenberg, J. (1999), “La transición a la democracia”, *Nexos* 261: 65-73, septiembre.

Seminario sobre Transición y Consolidación Democráticas 2001 - 2002

Mesa redonda

México: la alternancia

13 de diciembre de 2002

PONENTE PRINCIPAL:

Ernesto Zedillo

Presidente de México (1994 - 2000).

PARTICIPANTES:

Manuel Alcántara

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Salamanca.

Director del Instituto de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca.

Laurence Whitehead

Official Fellow en Ciencias Políticas del Nuffield College de la Universidad de Oxford.

MODERADOR Y COORDINADOR DEL SEMINARIO:

Ludolfo Paramio

Director de la Unidad de Políticas Comparadas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (España).

Relatoría de la conferencia de Ernesto Zedillo

Ernesto Zedillo inició su conferencia aclarando que con su intervención no pretendía hacer una reinterpretación de lo que había sido su experiencia como Presidente de la República, ni siquiera de su visión de la política mexicana. De este modo, todo lo que dijera durante su intervención no iba a ser otra cosa que una repetición de los compromisos que asumió como candidato, o lo que fueron sus seis años como Presidente de México.

Los objetivos de la Presidencia de Zedillo

Ernesto Zedillo hizo referencia a uno de sus discursos electorales, el del 4 de agosto de 1994, y de acuerdo con su declaración de intenciones inicial, Zedillo enumeró las reformas pendientes, que en aquel entonces, componían su agenda política: la necesidad de transferir una autonomía total a las organismos electorales, de crear las condiciones que garantizaran la competencia electoral, la urgencia de discutir la financiación y el acceso a los medios de comunicación de partidos y líderes políticos, el reforzamiento de la división de poderes, el fortalecimiento del federalismo (vía la redistribución de los recursos y las responsabilidades del nivel federal al estatal, local y municipal) y el respeto efectivo de la libertad de expresión.

Como candidato en las elecciones presidenciales, Ernesto Zedillo propuso también construir una Presidencia distinta, ejerciendo únicamente los poderes que la Constitución confería al Presidente de la República, desarrollando un diálogo con todos los partidos políticos y fortaleciendo las atribuciones del Congreso de la Unión. A su vez, se comprometió a establecer una relación distinta con su partido, de sana distancia, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y sin dar por hecho el apoyo del PRI a su Gobierno.

En definitiva, reconoció Ernesto Zedillo que su programa electoral estaba basado en el convencimiento de que la transición mexicana había sido iniciada hacía décadas, por lo que su labor como Presidente consistiría en incidir sobre las cuestiones entonces pendientes. En con-

tra de lo comúnmente aceptado, Zedillo ni siquiera consideró que su etapa al frente de la Presidencia de México hubiese sido la más importante dentro del proceso de transición mexicana.

Logros de la Presidencia de Zedillo

La primera iniciativa, según Ernesto Zedillo, al asumir la Presidencia de México, fue la reforma del Poder Judicial. Una reforma que, en sus palabras, garantizó una completa autonomía e independencia de la judicatura, gracias en buena medida a que fue acordada y aprobada por todos los partidos con representación parlamentaria. Además, en diciembre de 1994, una reforma también negociada por todos los partidos políticos, el Congreso y el Ejecutivo estableció la Comisión Nacional para los Derechos Humanos, un organismo, totalmente independiente, creado con el objetivo de investigar asuntos pasados de corrupción y de abuso de poder.

Ernesto Zedillo relató cómo hubo quien, incluso en el seno del PRI, le recomendó encañonadamente retrasar la puesta en marcha de su agenda de reformas debido a la severa crisis económica que sufría México en aquel entonces y la consiguiente inestabilidad política. Una crisis económica que, en su opinión, no tenía precedente, ya que se desarrolló en el contexto de globalización económica en la que inmensas cantidades de dinero pueden moverse de un país a otro a velocidades de vértigo. Después de su vuelta a los mercados internacionales de capitales en 1989, México se había convertido en un importante destino de inversiones extranjeras, pero del mismo modo, cuando esos capitales fueron retirados, la crisis económica no tardó en llegar. La crisis mexicana y las que siguieron en Asia, Rusia, Brasil y, en la actualidad, Argentina, han demostrado, según Zedillo, que en lo referente a la economía, los políticos tienen, en el mejor de los casos, poco margen para maniobrar y equivocarse.

Si bien reconoció la influencia que la situación económica tuvo a la hora de dificultar el proceso de negociación de las reformas con los partidos de la oposición, Zedillo se mostró satisfecho de lo que entendió como uno de los grandes éxitos de su mandato: la reforma electoral. Zedillo se declaró convencido de que la reforma electoral niveló la competencia política al cambiar las reglas de la financiación y el gasto de partidos y candidatos, así como su acceso a los medios de comunicación. Una reforma que, además, estableció la autonomía de los organismos electorales y la total independencia del tribunal electoral. A su vez, se establecieron los mecanismos necesarios para que los habitantes del Distrito Federal pudieran elegir de manera directa a sus gobernantes.

El ex Presidente de México se mostró satisfecho por los importantes avances en la cuestión federal, expresados en una importante transferencia de competencias del ámbito federal al estatal y local, aunque reconoció que no se logró llevar a cabo una reforma tributaria significativa. Un punto, éste, que sigue todavía pendiente y que deberá ser resuelto por el actual Presidente de México, Vicente Fox.

Zedillo y el PRI

En contra de la opinión de muchos, Ernesto Zedillo insistió en su condición de Presidente de la República claramente identificado con el PRI. Una identificación que le llevó a tratar de convencer a aquellos que desde dentro del PRI no compartían plenamente su agenda política. Zedillo se mostró convencido de haber logrado un apoyo total de su partido a su gestión, así como de buena parte del resto de partidos políticos, buena muestra de lo cual, se pudo ver, en su opinión, en el respaldo que recibieron sus reformas económicas.

En lo referente a la reforma del PRI y con el objetivo de contrarrestar las críticas de oportunismo, Zedillo recordó cómo ya durante un acto del PRI en 1994, en plena campaña electoral, pronunció un discurso en el que defendió la elección de candidatos del partido mediante mecanismos democráticos. Una idea por la que siguió apostando siendo ya Presidente, hasta que fue aprobada por el PRI. En su opinión, la democratización interna del PRI no sólo fue beneficiosa para el propio partido, sino también para la democracia mexicana en su conjunto. Ernesto Zedillo se mostró convencido de que la democracia mexicana necesita, en su proceso de consolidación democrática, un PRI activo y estable que funcione como un partido competitivo y democrático.

Los retos de la democracia mexicana

Ernesto Zedillo se felicitó de la forma en que el PRI asumió su derrota en las elecciones presidenciales de 2000 facilitando un relevo ordenado y civilizado, fiel reflejo del carácter de la transición mexicana. Aún así, Zedillo negó la posibilidad de que se pudiera hablar de consolidación de la democracia en México. En ese sentido, Zedillo afirmó que una consecuencia del nuevo pluralismo político y de la posibilidad real de la alternancia en el Gobierno, debería ser la rápida construcción de acuerdos políticos indispensables para continuar con la transición en México. Ernesto Zedillo declaró que ningún partido debería estar eternamente en el Gobierno, ni tampoco en la oposición. Como tales, todas las fuerzas políticas deberían tener mayores incentivos para contribuir en la actual reforma política de México.

Más aún, Zedillo se mostró convencido de que las fuerzas políticas mexicanas tienen que demostrar que la democracia no es sólo un ideal legítimo, sino también un instrumento eficaz, especialmente en momentos de crisis económica. En ese sentido, afirmó que las reformas fiscales propuestas por Vicente Fox constituyen un reto en el que todos los partidos políticos mexicanos deberían demostrar a la ciudadanía cómo la democracia puede servir al desarrollo del país.

Ernesto Zedillo insistió en que el problema básico de la democracia mexicana sigue siendo el de las normas que regulan la división y el equilibrio de poderes. En particular, un sistema democrático necesita mecanismos y recursos con los que enfrentar situaciones particularmente extremas. Dentro del contexto mexicano, Zedillo afirmó que un sistema presidencial, con una apropiada división de poderes, era el más adecuado. La resolución de los problemas no radica en el llamamiento al altruismo, la ética o incluso la habilidad de los políticos, sino en el desarrollo de formulas constitucionales apropiadas. Más aún, si los partidos políticos declinan asumir la responsabilidad de tomar decisiones difíciles, éstas deben ser asumidas por el Presidente.

Finalmente, Ernesto Zedillo reconoció como temas pendientes de su Presidencia las cuestiones de la seguridad ciudadana y el Estado de Derecho. Una cultura de respeto estricto al Estado de Derecho es fundamental para la construcción y consolidación de la democracia. Sin embargo, el desarrollo de esa cultura es imposible si el Estado es incapaz de ofrecer a sus ciudadanos unas garantías mínimas de seguridad. En ese sentido, tanto durante su Presidencia como en la de su sucesor, México continúa teniendo serios problemas a los que hacer frente.

Comentarios de Manuel Alcántara

Dos son los binomios que articulan la vida política mexicana a lo largo de buena parte del siglo XX. El primero es el constituido por democracia-elecciones, que ha sido el signo determinante de dicha vida política a lo largo del último cuarto del siglo XX. No es por ello baladí que el Presidente Zedillo, en el discurso de su toma de posesión del primero de diciembre de 1994, señalara que “la democracia electoral debe dejar de ser preocupación central del debate político y causa de encono y división”. Sin embargo, esta proclama, que definía inequívocamente una clara preocupación para el sexenio que comenzaba, era, en cierta manera, la continuidad de un lento proceso de construcción democrática, que se venía dando, al menos, desde una década antes. Si en 1982, el 91% de los cargos electos fueron del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en 1994 lo fueron el 64%, para pasar al 54% tres años más tarde y al 45% en las históricas elecciones de 2000. Si las elecciones de 1994 fueron el parteaguas de esa evolución, en la medida en que supusieron un corte definitivo con el pasado, es también cierto que mantuvieron, sin embargo, un preocupante grado de inequidad, ya que el PRI erogó, de todo el dinero gastado en el proceso electoral, el 71% en las presidenciales, el 77% en las de senadores y el 81% en las de diputados. Porcentajes que, seis años más tarde, se redujeron a la mitad.

El segundo binomio, el de Gobierno-PRI, que durante décadas constituyó la piedra angular del sistema político mexicano, entró en una dinámica de cambio profundo a partir de 1994. Ese cambio se reflejó en el relevo de Esteban Moctezuma por Emilio Chuayffet, en la Secretaría de Gobernación, y de María de los Ángeles Moreno por Santiago Oñate, al frente del PRI, en 1995. Todo ello aventuraba una relación distinta entre ambos polos, calificada como de “sana distancia” y que tuvo su reflejo en el silencio de la bancada priísta al terminar el último informe presidencial. Se trataba, en definitiva, del triunfo de la concepción liberal que estaba en los orígenes de la propia Revolución Mexicana y su no identificación con la otra gran corriente de la Revolución: el nacionalismo revolucionario. Todo estallaría dramáticamente en las contradicciones que empañaron la campaña electoral de Labastida, que debía separarse de un Gobierno

Manuel Alcántara es Catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Salamanca. Es Director del Instituto de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. Es miembro del Comité Asesor de Fride

de su partido, sin por ello dejarse caer en las manos de la maquinaria más vetusta del partido.

El nuevo panorama abierto tras las elecciones de 2000 suponía un inequívoco avance en una transición democrática atípica, por cuanto que su modelo difícilmente encajaba en las que conformaron los modelos canónicos de la literatura de la década de 1980. Pero indudablemente se entraba en la vía de la consolidación democrática con dos temas fundamentales por encima de cualquier otro. En primer lugar, se encontraba el de la reforma política, de las relaciones existentes en el triángulo integrado por el Gobierno, el Congreso y el partido mayoritario que entraban en una dinámica completamente novedosa. Sobre la reforma planean, por encima de cualquier otra consideración, la mayor o menor parlamentarización del régimen, con controles del Ejecutivo por parte del Legislativo, de una u otra índole, y la cuestión de la no reelección legislativa, que induce a prácticas de corto plazo y a una limitada profesionalización de la clase política.

En segundo lugar y en relación con los partidos políticos se plantean diversos interrogantes. El primero hace referencia a si el actual número de fuerzas mayoritarias, a pesar de que cubren la arena ideológica, es o no suficiente. Por otra parte, mientras que el PRI obtiene una votación homogénea en gran parte del país, el electorado del Partido de Acción Nacional (PAN) se localiza fundamentalmente en el norte y el del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el sur, ¿cambiará este hecho en el medio plazo? Además, al desaparecer la figura del Presidente priísta que generaba disciplina y garantizaba a los grupos cierta consideración en los repartos futuros, se desataba el enfrentamiento del presente, ¿cómo mantener la unidad una vez desaparecida la situación de paraguas presidencial, evitando caer en la feudalización histórica del precursor Partido Nacional Revolucionario? Por último, se plantea el papel del PRI como partido nodriza en los casos actuales de Convergencia por la Democracia de Dante Delgado y del Partido de Centro Democrático de Manuel Camacho y la incógnita de su capacidad de atracción o de coalición en un eventual triunfo en 2006. Todos estos son interrogantes que planean sobre el futuro político inmediato que deben ser objeto de un seguimiento atento.

Para finalizar, me gustaría referirme a la nueva situación que se vive en el seno de los partidos y en las relaciones entre ellos, y que proyecta una imagen de extrema hostilidad con escasos niveles cooperativos. Esa actitud permanece hasta tal punto que hace muy difíciles acuerdos que a la larga se han podido revelar como imprescindibles. Comentaba el Presidente Zedillo que la falta de acuerdo para realizar la reforma del sector eléctrico, el hecho de que no se modificara la Constitución de forma que tampoco se pudo abordar la reforma de la Comisión Federal de Electricidad y dar cabida a la iniciativa de la inversión privada en la generación de electricidad, pudo haber acabado siendo un problema muy grave para el siguiente Presidente, el Presidente Fox. Aunque esto ya no la ha dicho el Presidente Zedillo, añado de mi cuño que puede acabar siendo un problema muy grave para la economía mexicana ya que, como todos sabemos, no sería el primer caso de economía con ritmos altos de desarrollo que se encuentra con un techo en la generación de energía. Lo preocupante es saber que, incluso después de la falta de acuerdo

para reformar la Constitución y abordar la entrada de capital privado en el sector eléctrico, era después de 1997 cuando ya no se podía decir: “No, si es necesario, háganlo ustedes y asuman el coste”. Eso ya no se podía hacer después de aquel año. Era necesario un compromiso por parte al menos del PAN, que debía coincidir en buena lógica con el objetivo por distintos motivos, desde ideológicos hasta de gestión. Y, sin embargo, se mantiene esa inercia de negarse a asumir costes con consecuencias no necesariamente positivas. Es notable cómo esa actitud extrasistémica se puede mantener después, o la inercia a interpretar el juego político en los términos de fases anteriores se puede mantener mucho más allá de cualquier racionalidad. Quizás, porque lo que juega entonces es una pelea dentro de las elites de los propios partidos. “Sí, yo sé que lo racional es acordar con ustedes la realización de esta reforma y asumir mis costes, pero el problema es que si yo asumo mis costes, me echan de la dirección del partido, me desplazan y, consiguientemente, estaría sacrificándome personalmente por el futuro del país y el acuerdo nacional”. Es asombrosa la falta de responsabilidad y de altruismo que se percibe entre los políticos profesionales en este aspecto.

Comentarios de Laurence Whitehead

De entre todos los conceptos interesantes que el Dr. Zedillo ha mencionado en su discurso, me gustaría subrayar los tres siguientes:

1. En países como México, la democratización suele ser un proceso largo. Efectivamente, el Dr. Zedillo resaltó el hecho de que México llegó a la democracia plena después de un dilatado proceso político.

2. La democratización en México también ha implicado un largo proceso de aprendizaje. El Dr. Zedillo aludió a este punto al resaltar que la consolidación de la democracia plena en México requerirá profundizar el aprendizaje de su abc y convertirla en una forma de convivencia cotidiana.

3. La cuestión de la responsabilidad ha constituido un elemento central del proceso de aprendizaje. El Dr. Zedillo se refirió a la conveniencia de cuidar la casa, porque ahora cualquiera puede ser responsable de ella. La corresponsabilidad se ha convertido, por lo tanto, en el punto fundamental.

Dados los antecedentes (setenta y un años de gobierno monopartidista, de los cuales sesenta sin un solo gobernador no aprobado por el partido dominante y el presidente de turno), era inevitable que la democratización de México tardara largo tiempo en establecerse de manera efectiva. No tengo ninguna duda de que el PRI continuará siendo una fuerza política de gran peso en México. Para las demás fuerzas políticas y corrientes de opinión pública, particularmente los opositores y los que se sienten excluidos, e incluso reprimidos, en el nuevo sistema democrático, va a costar esfuerzo convencerles de que los poderosos e intocables del pasado se han convertido en asiduos demócratas. Incluso para los reformistas no ha sido fácil ajustarse a las nuevas reglas del juego, incluyendo una crítica más abierta y un menor respeto acrítico a los de arriba. Episodios como el reciente escándalo del Pemexgate tienden a realimentar estos celos mutuos. Debido a todo lo anterior, la democratización puede tardar tiempo en consolidarse. Habrá etapas con avances y otras con retrocesos. Así, a pesar del proceso formal de instauración democrática llevado a cabo durante el sexenio del Presidente Zedillo, aún hay cabos sueltos correspondientes al quehacer político diario que mantienen la democratización

Laurence Whitehead es Official Fellow en Ciencias Políticas del Nuffield College de la Universidad de Oxford. Es miembro del Comité Asesor de FRIDE.

mexicana aún en construcción.

Es cierto que, en algunos países, la democratización se ha llevado a cabo en poco tiempo (por ejemplo, en algunos países ex comunistas donde el retiro de la presencia militar soviética levantó el último obstáculo a una democratización ya bien establecida internamente). En América Latina hay varios ejemplos de procesos dilatados y complejos. En Brasil, el régimen autoritario gozó de un grado de apoyo social y de éxito de su gestión, que funcionaron como frenos de la dinámica del proceso democratizador. En México, el PRI también logró resistir e, incluso, recuperar parte del terreno perdido después de la crisis de legitimidad derivada de la “caída del sistema” en 1988. Sólo después del descrédito en que cayó la experiencia salinista, se abrió más espacio para promover la plena democratización. El Presidente Zedillo jugó un papel fundamental en la promoción de dicha apertura al libre juego democrático.

En segundo lugar, es cierto que el aprendizaje democrático sigue siendo la tarea política más grande a la que el país debe hacer frente después de las elecciones del año 2000. En algunos campos de acción tales como el recuento de los votos, la libertad de los medios de comunicación y la descentralización, el aprendizaje ha avanzado un gran trecho. En cambio, en otros campos la desconfianza y la incertidumbre prevalecen. Tal es el caso de asuntos como el financiamiento de las campañas políticas, el abuso de los privilegios corporativos heredados del pasado autoritario y la persistencia de prácticas tradicionales de intimidación política en las regiones y Estados más atrasados. Los problemas en estas zonas indican que todavía faltan cosas por hacer antes de convertir la doctrina democrática en la forma de “convivencia cotidiana” prevaleciente en el país.

Por último, en todas las nuevas democracias es fundamental cultivar una cultura de responsabilidad. No es deseable que las viejas prácticas de ejercicio del poder, desdeñadoras de las quejas legítimas de la oposición, ni la relativamente fácil crítica y denuncia sin más de dicha oposición prevalezcan en la nueva democracia mexicana. La alternancia gradual –primero a nivel de gobernaturas, después del Congreso Federal y por último de la misma Presidencia- ha empezado a difundir la conciencia de la corresponsabilidad en los partidos y la sociedad mexicanos. La conducta del Presidente Zedillo durante su sexenio, sobre todo en julio de 2000, marcó un fuerte contraste con las prácticas de sus predecesores y, de esta manera, contribuyó a suavizar la alternancia en el poder. La actitud pluralista del pueblo mexicano reforzó dichas tendencias moderadas y abiertas. Sin embargo, el engranaje institucional de la Constitución de 1917 no es el más adecuado para estimular la corresponsabilidad política. La no reelección, por ejemplo, constituye un importante desestímulo de la responsabilidad política en el largo plazo. Desde esta perspectiva, importantes adecuaciones constitucionales a la realidad política competitiva del México actual podrían encauzar el desarrollo del espíritu de corresponsabilidad mediante el aprendizaje político, lo que repercutiría positivamente en las grandes necesidades del pueblo mexicano.

Seminario sobre Transición y Consolidación Democráticas 2001 - 2002

Mesa redonda

México: la transición electoral 18 de diciembre de 2002

PONENTE PRINCIPAL:

José Woldenberg

Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral de México (IFE).

PARTICIPANTES:

Manuel Alcántara

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Salamanca.

Director del Instituto de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca.

José Ignacio Wert

Presidente del Consejo de Administración de Sofres Audiencia de Medios.

Presidente de Demoscopia.

MODERADOR Y COORDINADOR DEL SEMINARIO:

Ludolfo Paramio

Director de la Unidad de Políticas Comparadas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (España).

La transición democrática de México: un balance

José Woldenberg

El proceso democratizador mexicano ocupa un tiempo tan prologando como para considerarlo un periodo histórico. Se trata de un cambio erizado de dificultades, en el cual la sociedad y el Estado debieron enfrentar simultáneamente una cadena de problemas derivados de la expansión acelerada de las demandas de una población en aumento y la declinación definitiva de un modelo de desarrollo; transformaciones en la cultura y en la política que llevaron a reformar los mecanismos políticos reales y las reglas que modulan su funcionamiento.

La transición política es parte de una transición de mayor calado que abarca al conjunto de la sociedad en su intrincada e inevitable conexión con el mundo.

Pero la transición política fue específica y se ajustó a sus propios ritmos. En realidad, comenzó antes que se pensara siquiera en la reforma económica, estimulada por el divorcio entre la política real y la política formal, que causaba conflictos en prácticamente todos los órdenes de la vida social. En el fondo de la transición política subyace la aparición de una sociedad modernizada que ya no cabía en el formato político organizado en torno al partido hegemónico que dominó la escena nacional a lo largo del siglo XX. Con el tiempo y el desarrollo social, México se hizo un país más complejo, diverso y plural, de modo que un solo partido ya no representaba ni conciliaba todos los intereses, proyectos y pulsiones, como había ocurrido en el pasado. Es ésta creciente modernización la que está detrás y empuja las primeras grandes impugnaciones contra el status quo provenientes de la sociedad civil en formación. En ese sentido, el movimiento estudiantil de 1968 fue una advertencia histórica, pues constituyó el primer episodio en el que emergió con gran energía y masivamente el reclamo democrático.

Los contingentes de 1968 mostraron la urgencia del cambio, la necesidad de modificar la vida política del país que se daría años después. Los estudiantes del 68 advirtieron, con un alto costo humano, que el formato, los usos y las costumbres del Estado debían transformarse, ajustándose a la complejidad y a la nueva pluralidad de la sociedad y la cultura mexicana.

La historia subsecuente confirmó esa realidad, al multiplicarse la disidencia y las expresiones del nuevo pluralismo. No solamente se recrudecen los conflictos locales universitarios, pues también aparece una ola de “insurgencia sindical” en sectores estratégicos del mundo laboral. La movilización agraria alcanza niveles no vistos desde las reformas cardenistas de los años 30 y se desarrolla una multiplicidad de opciones campesinas organizadas. Se crean nue-

José Woldenberg es Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral de México (IFE).

vas publicaciones independientes. La oposición electoral, representada por el Partido Acción Nacional, emerge de un periodo de conflictos internos y avanza en municipios ubicados sobre todo en regiones al norte del país. Surgen nuevos organismos partidistas y junto a ellos también aparecen una guerrilla urbana y otra campesina, cuyo diagnóstico esencial—lectura de la brutal represión de 1968— consiste en afirmar que el país no tiene otra opción de cambio que no sea la de las armas.

Por una típica ironía histórica, no obstante la efervescencia de los disidentes, las elecciones presidenciales de 1976 las gana en solitario el único candidato registrado, José López Portillo, del Partido Revolucionario Institucional. La realidad no dejaba dudas: México tenía un solo partido que era dueño del cien por ciento de la votación efectiva. El Partido Acción Nacional no estuvo en condiciones de presentar alternativa pues había sido sacudido por una fuerte crisis interna y el Partido Comunista Mexicano permanecía artificialmente excluido de la contienda legal. Importa reiterar el contraste: en 1976, justamente cuando el país está cruzado por una conflictividad creciente y expansiva, las elecciones presidenciales resultan ser poco más que un formalismo. Un solo candidato, una sola opción, una campaña única, en un país convulso, cerrado y agraviado.

El entramado legal no recogía ni reflejaba a la política real. Los diversos grupos y movimientos, disidentes o inconformes, no tenían expresión nacional, no guardaban coherencia ni coordinación; no existían verdaderos partidos políticos nacionales.

La debilidad de la vida electoral era un producto de la ausencia de partidos y organizaciones nacionales capaces de presentar una alternativa y un desafío real a la coalición gobernante. Como observó en su momento Carlos Pereyra (1976), “el síntoma principal de la hegemonía del PRI reside en la inexistencia de partidos nacionales que hayan crecido al margen del grueso tronco de la revolución mexicana”¹.

La ideología, los mecanismos y las leyes asociadas a su funcionamiento, habían permitido que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) abarcara casi todo: instituciones y corrientes políticas, grupos empresariales, organismos de clase media y organizaciones campesinas, pasando por tendencias políticas internas, diversas y hasta encontradas, sea que se identificaran con el cardenismo, el nacionalismo revolucionario o con los núcleos proclives a una modernización capitalista y de mercado. Dentro de esa enorme coalición, auténtica suma de intereses y proyectos, se procesaban las decisiones fundamentales de la política. Una sola voz respondía a la pregunta de quién gobierna en todos los niveles (federal, estatal y municipal) y quien debía asumir la representación en el legislativo. Ese era el *modus operandi* del régimen de partido hegemónico, con el Presidente en el vértice de la pirámide.

Herederero del movimiento armado, abarcador por naturaleza, modernizador, hegemónico, el Estado de la revolución mexicana funcionaba sobre esas dos condiciones: ausencia de partidos competitivos e inexistencia de reglas electorales abiertas al conjunto de la sociedad. Esa circunstancia característica del régimen político mexicano empezó a cambiar drásticamente a

partir de 1977.

El arranque de la transición se ubica en ese año, no porque antes no se hubieran desplegado fuertes—y hasta heroicas—luchas democratizadoras, o concedido reformas electorales y alguna liberación en los amarres autoritarios, pero es a partir de entonces cuando se configura la estructura del cambio, es decir, un proceso que se desencadena con el fortalecimiento de los partidos y que en sus momentos de expansión cristaliza en negociaciones que llevan a nuevas y más profundas reformas electorales. En 1977, por primera vez se abrieron las compuertas para el desarrollo de las opciones organizadas y su participación electoral.

La plataforma originaria de la transición fue construida sobre cinco columnas:

- 1) se declara a los partidos políticos como “entidades de interés público” y se da paso a su “constitucionalización”, es decir, al reconocimiento de la personalidad jurídica de los partidos en plural y a su importancia en la conformación de los órganos del Estado;
- 2) se abre la puerta de la competencia electoral, mediante el “registro condicionado” a otras fuerzas políticas, entre ellas a la izquierda mexicana hasta entonces marginada;
- 3) se concreta la ampliación del Congreso y la introducción de los diputados plurinominales. La nueva fórmula integra 300 diputados de mayoría y 100 de representación proporcional, inyectándose así un mayor y más intenso pluralismo a la Cámara de Diputados y los incentivos suficientes para que los partidos desarrollaran campañas a escala nacional, en busca de todos los votos posibles acumulables para la llamada “bolsa” plurinominal;
- 4) por primera vez, el Estado asume la obligación de otorgar recursos para el sostenimiento de todos los partidos políticos. Estos adquieren prerrogativas en los medios de comunicación y en dinero público;
- 5) con su registro ante la autoridad electoral federal, los partidos políticos asumen la posibilidad de asistir a las diferentes elecciones en los otros niveles de la vida política: estatal y municipal. En consecuencia, la participación electoral de alternativas distintas, legalizadas y legitimadas desde la Constitución, se multiplicó a lo largo y ancho del país.

Sobre esta base se desarrollaría el proceso de democratización. La reforma de 1977 representaba un paraguas protector con una característica muy importante: estaba dedicado no sólo a los jugadores que tenían ya un lugar al interior del sistema legal, sino justamente a los que nunca habían estado dentro. En su momento, éstos cambios (que hoy, a algunos, les pueden parecer hasta pequeños, o simplemente “liberalizadores”) provocaron una enorme discusión, resistencias, críticas, miedo y un gran impacto público. Pero la intención de esa reforma era muy simple: por una parte fortalecer las opciones organizativas existentes pero también permitir la entrada al juego electoral de fuerzas reales, que se desplegaban sobre todo en la acción social y sindical (y aun, a través de la vía armada).

Poco a poco y uno tras otro, vastos contingentes de todas las ideologías, antes herméticos a la vida electoral, se fueron incorporando a ella, la fueron ensanchando, construyendo nuevas

alternativas o fortaleciendo a las existentes. En particular, las elecciones en ciertas regiones del país dieron pruebas de competitividad por el gobierno y las posiciones legislativas. En unos años, la realidad política y la legalidad convergieron hasta lograr un régimen de partidos plural y competitivo, leyes, instituciones y, lo que es más importante, una creciente cultura ciudadana de respeto a la legalidad y la convivencia democrática.

Fue éste un trayecto complejo que podría resumir de la siguiente manera:

1) Se multiplicó la pluralidad política de la nación. Se desarrolló una movilización y organización social sin precedentes. Se formaron nuevos partidos, sindicatos, nuevas agrupaciones, organismos civiles, editoriales, diarios, revistas.

2) Se empezaron a ejercer, de modo cada vez más firme y sin cortapisas, las libertades esenciales: de expresión, manifestación y organización.

3) Se vivió entonces una expansión y el fortalecimiento nacional de los partidos políticos.

4) Los partidos se presentaron una y otra vez a las elecciones. Ocuparon cada vez más posiciones legislativas y de gobierno. Adquirieron una influencia y una visibilidad pública que antes no tenían.

5) Se vivió un periodo de intensas negociaciones que produjeron al menos seis reformas electorales y otras tantas reformas constitucionales. El litigio político central se trasladó a la disputa por un régimen legal y electoral equitativo, transparente, creíble.

6) Las elecciones se convirtieron en la llave del cambio político de México. Los partidos atrajeron grandes contingentes de ciudadanos, grupos y organizaciones. Exigieron para sí un esquema jurídico cada vez más preciso y desarrollado; la extensión de sus derechos y prerrogativas. De esa forma los partidos, en plural, se volvieron cada vez más competitivos, más poderosos; acudieron a las elecciones con posibilidades reales de ganar. Su presencia y sus exigencias crecieron: mayores recursos y más equitativos para poder expandirse, mejores instrumentos que regulasen la contienda electoral, fórmulas más adecuadas para conformar al Congreso. A mayor fuerza política, mayor presencia en el Estado, mayores exigencias institucionales, legales y mayor extensión del derecho electoral.

7) Los partidos lograron cada vez más posiciones legislativas federales, en los ayuntamientos, los Congresos Locales y finalmente conquistaron gubernaturas. Así los partidos políticos se instalaron en la sala de máquinas del Estado mexicano.

8) Los códigos de entendimiento cambiaron. Ninguna fuerza pudo ya abrogarse la representación de la nación entera. La pluralidad se convirtió en la clave de la lucha y la convivencia política.

9) La presencia y competencia de partidos ha cambiado casi todas las relaciones y las prácticas políticas: se erosionó el poder del presidencialismo, fueron planteadas nuevas formas de relación entre los Gobiernos estatales y el Gobierno Federal, se modificó la dinámica de trabajo político del Congreso de la Unión, y los partidos de diferente signo se encuentran procesando, negociando, definiendo las políticas estatales en todos los órdenes.

10) De tal suerte que ya no es un solo partido sino que son los partidos políticos en plural, la columna vertebral de la vida estatal.

11) El cambio es radical: la decisión crucial de la política, la decisión de quien gobierna, durante décadas había estado encapsulada, reservada al interior de una coalición, de un solo partido; pero en la actualidad en México, la decisión de quien gobierna la tienen los ciudadanos con su voto, eligiendo entre opciones fuertes y competitivas.

12) Ese cambio crucial en las relaciones políticas es difícilmente reversible. México es una sociedad compleja, conectada con el mundo, denodadamente plural. Su transición a la democracia no era el ideal de un grupo, de un líder, o de un partido; por el contrario: la transición democrática era una necesidad de la nación.

En el caso mexicano, el tema electoral fue la primera asignatura del debate político. Remontar la añeja y justificada desconfianza en el procedimiento electoral, para darle credibilidad e instalarla como el único método legítimo de la disputa política por los cargos de gobierno y la legislatura, fue la gran tarea inicial de la transición.

El proceso democratizador tenía una premisa básica: el respeto al voto, la limpieza de las elecciones. Sin esa condición, todo lo demás sería imposible pues las energías políticas se habrían desarrollado y quizás, desbordado por otros cauces, algunos violentos y ominosos.

Así que la democratización mexicana descansa sobre la dimensión electoral de la política. Asegurarla, para que fuese posible seguir celebrando elecciones fue el requisito, la condición de posibilidad para hacer posible la transición. El tema electoral fue por esa razón el tema número uno de la agenda política a lo largo de casi veinte años, y para asegurarlo el país se embarcó en seis reformas electorales: 1977, 1986, 1989-90, 1993, 1994, hasta llegar a la más abarcadora, consensuada y profunda, la de 1996.

En 1996 los partidos políticos concretaron una vasta operación de cambio en las instituciones y las leyes electorales en México, que cristalizó después de una de las negociaciones políticas más intensas y prolongadas del periodo transicional. Fue un proceso largo, difícil, que terminó sin el consenso esperado, pero que, sin embargo alcanzó a arrojar un conjunto de modificaciones fundamentales para el avance y la consolidación democrática de México; cambios que sin ninguna duda, estuvieron en la base y fueron la garantía de comicios legales, equitativos y transparentes.

La amplitud de la transformación electoral hace imposible su descripción puntual; no obstante, los siguientes puntos quieren ser un indicador de la profundidad de la obra reformadora:

1) Se concretó la autonomía total de los órganos electorales, es decir, a partir de esa fecha la autoridad electoral goza de plena independencia en relación al Gobierno. Los ocho Consejeros Electorales y el Presidente del Consejo, los únicos miembros con voto en el máximo órgano del Instituto Federal Electoral, fueron elegidos en la Cámara de Diputados por el

consenso de los partidos políticos. La idea es doble: que el Gobierno abandonara la organización electoral y que ella pasará a manos de personas que gocen de la confianza de los partidos políticos.

2) El Tribunal Electoral, el órgano encargado de dirimir las controversias legales sufrió importantes modificaciones. La designación de los magistrados que lo componen ya no corre a cargo de la Cámara de Senadores a propuesta del Presidente de la República; ahora son votados en la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia.

Por otro lado, el Tribunal ya no estuvo limitado a atender los problemas de índole federal sino que pudo ser recurrido por causa de conflictos locales; se extendió el control de constitucionalidad a los actos de todas las autoridades electorales estatales. La calificación electoral es ya plenamente jurisdiccional. Y, por último, la ley agregó nuevos procedimientos de defensa, nuevas vías legales para encauzar los reclamos político-electorales tanto para los ciudadanos como para los partidos.

3) La reforma electoral cambió el régimen legal de los partidos políticos: se elevó el requisito para la entrada a la representación congresual (sólo aquellos partidos con una votación nacional mayor al 2% tuvieron derecho a ingresar a la Cámara de Diputados) y se creó una figura nueva para la organización de opciones distintas: las Agrupaciones Políticas.

4) Se ajustaron las fórmulas de representación en el Congreso, de modo tal que la relación entre votos y escaños quedó mejor equilibrada. Se restaron los márgenes de sobre y subrepresentación de los partidos en la Cámara de Diputados. En concreto, se especificó que la Cámara de Diputados seguiría conformándose por 500 legisladores: 300 electos en distritos uninominales por mayoría relativa y 200 por representación proporcional de la votación dividiendo el territorio nacional en cinco circunscripciones. Además, se especificó que ningún partido podrá contar un número total de diputados por ambos principios que signifique más del 8% respecto a su porcentaje de votación nacional.

En la Cámara Alta también se inyectó mayor pluralismo. Se mantuvo en 128 el número de integrantes del Senado: en cada una de las 32 entidades se eligen dos senadores por el principio de mayoría relativa y el tercero es asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes son electos por el principio de representación proporcional por un sistema de listas votadas a nivel nacional.

5) Se abrió la competencia electoral en la Ciudad de México, mediante la elección directa de su Jefe de Gobierno, de los jefes de las 16 delegaciones políticas en que se divide la capital, y se ampliaron las facultades de la Asamblea Legislativa del DF.

6) Finalmente, las condiciones de la competencia mejoraron sensiblemente. Esto constituye quizás el efecto más visible y decisivo de la reforma y por ello me permitiré una explicación más fina del punto.

En lo que se refiere a los recursos, se dispuso que el financiamiento público debería primar sobre los recursos privados que se allegaran los partidos. Este diseño se inspiró en los objetivos de transparentar el origen de los recursos, de garantizar la independencia de los partidos, de contar con unas condiciones adecuadas de equidad en la competencia y de evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento.

Además, en el mismo sentido se establecieron toques a los gastos de campaña que podían hacer los partidos y candidatos a diputados, senadores y a la Presidencia de la República.

Otro elemento, que necesariamente complementa las medidas anteriores, son las aportaciones que pueden hacer los particulares a los partidos. Los límites que marca la ley son tres: a) para el conjunto de los simpatizantes de cada partido hasta un 10% del total del financiamiento otorgado para actividades permanentes durante el año; b) una persona, en lo individual podrá aportar a un partido solo el 0.05% del monto por actividades ordinarias, y c) se suprimen las aportaciones anónimas.

Asimismo se consolidaron y ampliaron restricciones importantes: no pueden contribuir a las finanzas partidistas ninguna entidad del Gobierno Federal o Estatal; ninguno de los poderes de la Unión; partidos políticos u organizaciones extranjeras; tampoco organismos internacionales ni ministros de culto, ni empresas de carácter mercantil, ni mexicanos residentes en el extranjero. Así, la ley pretende clausurar la posibilidad de que el financiamiento privado sea tan grande que se convierta en vehículo de un nuevo desequilibrio entre los partidos.

Pero además los recursos se distribuyeron de una forma mucho más equilibrada. La fórmula de reparto es la siguiente: el 70% de los recursos se asigna de acuerdo a la votación alcanzada por cada partido en la elección previa, y el otro 30% se divide de forma igualitaria. Los partidos que obtienen registro y no han participado en una elección previa, reciben el 2% de la suma de los recursos que tienen los partidos con representación en el Congreso.

En el año 2000, el monto total de dinero público asignado a los partidos políticos fue de 350 millones de dólares. De ese monto, las dos coaliciones electorales, la Alianza por México (que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas y fue integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, de la Sociedad Nacionalista, Alianza Social y Convergencia por la Democracia), la Alianza por el Cambio (cuyo candidato a la presidencia fue Vicente Fox y fue conformada por los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México), y el Partido Revolucionario Institucional, recibieron una suma cercana a los 100 millones de dólares respectivamente. La mejoría en la distribución del dinero es sustantiva: en 1994, el PRI concentraba el 49,3% del financiamiento público, en el año 2000 bajó al 30,3%; en cambio el PAN contaba con el 14,3% y el año pasado dispuso del 22,3%, pero merced a su alianza con el PVEM, alcanzó el 30,2%. Lo mismo el PRD que pasó del 10,2% en 1994, al 25% en el 2000; a ello debe agregarse la suma del financiamiento de sus aliados, que lo hizo poseer el 34,1% del total de los recursos públicos para gastos de campaña.

A cambio, las revisiones a sus finanzas se han hecho más incisivas. La ley permite la ejecución de auditorías directas a los partidos políticos y se afinaron los instrumentos de recepción y verificación de sus recursos. A la par, se mejoró el régimen de sanciones por violaciones a la ley.

En materia de medios de comunicación, los partidos—y sólo ellos, es decir, ningún tercero—pueden comprar libremente con sus propios recursos tiempo y espacios en radio y televisión. Así, con los recursos públicos que se les conceden y con aquellos que se allegan por sus propias fuentes, los partidos pueden desplegar sus campañas en los medios de comunicación masiva sin mayor restricción salvo el no superar los límites de gasto.

Pero además, en la legislación electoral mexicana se define que de manera permanente todos los partidos tienen derecho a un programa mensual de 15 minutos en radio y otro en televisión, así como a un programa conjunto de debate entre todos los partidos con duración de una hora. Pues bien, en época de campañas electorales, el Instituto Federal Electoral compra además una bolsa de tiempo con 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión que se suman a las prerrogativas permanentes de los partidos. Así, sin costo para sus finanzas los partidos políticos dispusieron, a lo largo de las campañas del año 2000, a través de programas permanentes, programas especiales, tiempos complementarios y spots, de un conjunto de 1.620 horas de transmisión en radio y 420 horas en televisión.

El reparto de ese tiempo, en porcentajes, fue el siguiente: Alianza por México se llevó el 19% del tiempo en radio y 22 en televisión; el PRI, 20% en radio y 26 en TV; Alianza por México 18% en radio y 21 en televisión; Centro Democrático, Auténtico de la Revolución Mexicana y Democracia Social disponen cada uno de 14% en radio y 11 en televisión. Así, el acceso equilibrado a los medios masivos de comunicación quedó garantizado desde el diseño legal en lo que hace a las condiciones de la competencia.

Dicho de un modo telegráfico, esos fueron los aspectos más relevantes de la reforma electoral. Su obra fue muy vasta, tocó y mejoró todos los aspectos que habían formado parte de la discusión electoral en México, por ello tiene un lugar relevante en el largo ciclo de cambio político e institucional que ha vivido México en las últimas dos décadas.

El nuevo entramado electoral surgido de la reforma de 1996 fue el escenario que en 1997 encauzó la contienda democrática que produjo una realidad política inédita hasta entonces en la historia de México: una Cámara Baja donde el partido del Presidente no tenía mayoría, un auténtico contrapeso al Poder Ejecutivo. Con toda claridad, ese es un ejemplo de cómo los cambios en el sistema electoral alcanzaron otras esferas, impactan y generan otros cambios en el sistema de gobierno.

El nuevo entramado electoral surgido de la reforma de 1996 fue el escenario que en 1997 encauzó la contienda democrática que produjo una realidad política inédita hasta entonces en la historia de México: una Cámara Baja donde el partido del Presidente no tenía mayoría, un auténtico contrapeso al Poder Ejecutivo. Con toda claridad, ese es un ejemplo de cómo los

cambios en el sistema electoral alcanzaron otras esferas, impactan y generan otros cambios en el sistema de gobierno.

Sobre la misma base legal se operaron las elecciones federales del 2 de julio del año 2000. Gracias a la confianza en la organización electoral y el respeto al voto, ese día se dio una sucesión de escenas fundadoras, en un país de tradición autoritaria.

En ese ya histórico proceso electoral, se vivió una competencia inédita, incierta pero con reglas claras. Hubo alternancia en el gobierno. El triunfador fue reconocido por sus adversarios. Los candidatos ganaron o perdieron en condiciones de equidad, por méritos propios. Fueron seguidos, difundidos o criticados por la prensa, la radio y la televisión. Los medios de comunicación hicieron un sistemático escrutinio de su comportamiento, propuestas y actos. Los votantes dirimieron el resultado de manera soberana, y produjeron una geografía y una aritmética política plural, llena de pesos y contrapesos. A la contienda reñida, fuerte, ríspida a veces, siguió la naturalidad cívica, la normalidad de la vida social y política después de una larga campaña electoral. Los perdedores reconocieron públicamente e inmediatamente su derrota, empezando por el entonces Presidente de la República, que asumió la pérdida del candidato de su partido y ofreció su inmediata colaboración al ganador. Los partidos de condujeron con civilidad, no hubo un solo incidente y el Presidente electo se mostró respetuoso de sus contrincantes.

Todas estas cosas juntas, que son rutinas propiamente democráticas, ocurrieron en México, el 2 de julio del año 2000, por primera vez. Por eso fue una jornada no sólo ejemplar, sino de fundación. Habían quedado clausuradas las interminables impugnaciones y México entró de lleno a una nueva época política.

Como puede constatar cualquier observador, el vuelco en la vida política y democrática de México en los últimos años ha sido intenso. La llegada de la alternancia al Poder Ejecutivo Federal fue la culminación de un amplio proceso de democratización asentado en reformas a la Constitución, las leyes y las instituciones, que se desarrolló a lo largo de dos décadas.

México pasó de tener una vida política que se procesaba bajo el manto de una opción partidaria casi única, a un verdadero sistema de partidos. Paulatina y sistemáticamente, estos partidos se han insertado en las decisiones fundamentales del Estado mexicano. Ha sido un cambio que ha tocado prácticamente todos los rincones del país y a todos los ámbitos de gobierno y de representación política: cabildos y ayuntamientos, congresos locales, el Congreso de la Unión, gobernaturas, el Distrito Federal y el Ejecutivo Federal.

Con estas transformaciones se erosionaron los resortes que colocaban a una sola figura, la del Presidente, como vértice de las decisiones políticas; se empezó a caminar en el sentido de la independencia y el equilibrio de poderes. Más aún, se activó el federalismo cuando la antigua unanimidad dio paso a un conglomerado de gobernantes con orígenes partidarios diferentes.

La confluencia de políticos de diferentes partidos en distintas esferas legislativas ha trastocado los códigos de entendimiento: las diferentes opciones aprendieron a reconocerse, a procesar

diferencias, a considerar las razones del otro, a convivir en la pluralidad.

Este trayecto permitió llegar a un régimen político capaz de representar, de encauzar y recrear la pluralidad de una sociedad substancialmente diversa como es la mexicana. Sin embargo, en la historia no existen terminales últimas, cuando se alcanza un objetivo aparecen otros desafíos. Ahora corresponde asumir que la democracia genera nuevos problemas como son los derivados de los gobiernos divididos, el poder compartido, la necesidad de pactos entre fuerzas antagónicas, así como la incertidumbre concomitante al trabajo legislativo.

Para comprender esa transformación conviene echar un vistazo a los rasgos esenciales del mundo político previo: partido hegemónico; presidencialismo con enormes capacidades constitucionales y meta-constitucionales; el Presidente en el vértice del mecanismo de decisión y negociación; subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo; federalismo formal, centralismo real; subordinación de organizaciones sociales, sindicales, empresariales al poder político; la decisión de quien gobierna, en todos los niveles, estaba en manos de una coalición cerrada; elecciones sin competencia; partidos de oposición testimoniales o germinales; leyes electorales restrictivas.

Frente a ese panorama, hoy México cuenta con un régimen pluripartidista y competitivo; presidencialismo acotado; los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, son independientes entre sí; los diferentes niveles de gobierno también multiplican sus grados de autonomía; se autonomizan también los grupos sociales y sus organizaciones; las elecciones son altamente competidas; las leyes electorales se han abierto y la decisión de quien gobierna la tienen los ciudadanos.

La transición mexicana no desembocó en un régimen inédito, históricamente inexplorado, ni a una invención constitucional original. Se transitó de un régimen autoritario, que concentraba las decisiones centrales de la política, a otro, suma de normas e instituciones renovadas. Se alcanzó “simplemente” un sistema democrático, donde el voto del ciudadano de a pie decide lo fundamental en política: quién gobierna y cómo se componen los cuerpos legislativos.

Pero sobre todo este cambio informa de un verdadero proceso de renovación de la cultura política y de creación de ciudadanía, no exento sin embargo de complejidades y contradicciones: mexicanos que ya no encarnan las actitudes pasivas o autoritarias, que se han vuelto expertos en el uso de su voto, en la elección y sanción de gobernantes, que cada vez conocen y ejercen de forma más amplia sus derechos civiles y políticos. No se trata de cien, ni de mil, sino de millones de personas dispuestas a influir en la marcha del país pero que, para hacerlo, requieren afinar sus capacidades de intervención en la esfera pública.

De esa magnitud es el cambio que ha vivido México al cabo de unos años. Ha sido una transformación lenta, dilatada, pero es posible afirmar que la transición mexicana también fue encauzada por la vía legal, pacífica, que se ensancharon los espacios institucionales y democráticos para la deliberación y el procesamiento de las diferencias políticas.

México ya no es el país de un tronco político mayoritario sino un país denodadamente

plural; y esa pluralidad habita y se refleja en el gobierno y en prácticamente todo el Estado nacional. Así, en el horizonte político, a largo plazo, aparece una certeza esencial, un dato que es necesario asimilar con todas sus consecuencias: ninguna de las tres grandes fuerzas políticas del país puede gobernarlo sola.

En las elecciones federales del año 2000 en México también se renovaron la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Los votos de los 38 millones de mexicanos que acudieron a las urnas, produjeron una novedosa aritmética legislativa que puede resumirse en cuatro condiciones del juego parlamentario:

- a) ningún partido tiene mayoría;
- b) los partidos pequeños no alcanzan a ser bisagra, ni siquiera todos juntos;
- c) cualquier iniciativa que deba ser aprobada por la Cámara de Diputados debe ser producto de un acuerdo parlamentario, y
- d) lo que es más: si el PAN y el Presidente quieren o deben cambiar a la Constitución de la República, sólo lo lograrán con el concurso del PRI. En el caso de que se unieran todas las bancadas, ni aún así alcanzarían los votos para cambiarla. En el PAN como gobierno y en el PRI como oposición quedó la llave del cambio constitucional.

Esto quiere decir que el Presidente tiene que negociar en dos pistas separadas. Hay ocho partidos en la Cámara de Diputados y seis en la de Senadores. Todos ellos cuentan un espacio que defender, un papel y reclamos propios que negociar en el manto multicolor del Congreso.

A la luz de estos nuevos equilibrios entre poderes, es posible decir que el cambio en la esfera electoral fue en realidad motor y vehículo para un aprendizaje democrático de mucho mayor alcance. Vale la pena subrayarlo porque a menudo se escuchan argumentos que critican el curso de la democratización mexicana o que desdeñan los frutos de la transición por su carácter “electoral”. Pero no es verdad: la limpieza en los comicios, las reformas electorales, eran las piezas que hacían falta para echar a andar una serie de cambios políticos y culturales que rebasaron con mucho el ámbito electoral y que modificaron el mapa de la representación, la forma de gobierno, el funcionamiento del Estado, vitalizaron las libertades públicas y erosionaron cada uno de los resortes autoritarios. Por la vía de las elecciones, México entró a un régimen político totalmente distinto y de carácter democrático.

Junto con el reconocimiento de que México vive ya un régimen propiamente democrático, es necesario asumir que la democracia genera un nuevo tipo de problemas: gobiernos divididos, poder compartido, búsqueda de pactos entre fuerzas en apariencia antagónicas, incertidumbre en la aprobación de leyes e iniciativas.

Lo que ha ocurrido en México es la clausura de una época política, de un sistema de relaciones políticas de una manera de funcionar de las instituciones del Estado nacional.

Como apunta Dieter Nohlen², a nivel de las facultades legales y constitucionales, el Presidente de México es en realidad, bastante menos poderoso que sus homólogos en toda América

Latina. La fuerza del Presidente mexicano provenía de la articulación tejida gracias al poder, las redes y las prácticas del partido hegemónico. Provenía de Cámaras con mayorías absolutas o calificadas, gobernadores decididos dentro de la coalición gobernante y una clase política disciplinada a sus imperativos. Pero como vemos, esa realidad se ha esfumado.

Por eso la agenda política de México ha cambiado drásticamente: de los temas de la expresión y la representación adecuada a los temas de la gobernabilidad. Los partidos políticos y sus fracciones legislativas tienen que hacerse cargo de la tarea de formar mayorías en un sistema presidencial. Esto es, en los modelos parlamentarios por su propia naturaleza todo Gobierno debe ser mayoría y puede gobernar: aprueba los presupuestos generales, por ejemplo, y es capaz de sacar adelante modificaciones a las distintas leyes. Pero en México hoy tenemos un Congreso habitado por la pluralidad a grado tal que el titular del Poder Ejecutivo carece de mayoría absoluta, ya no digamos mayoría calificada. Además, el horizonte electoral sugiere, vistos los resultados de los últimos comicios federales y los que se vienen celebrando en las distintas entidades de la República, que el mapa de la representación no va a cambiar súbitamente: hay tres grandes fuerzas con amplio arraigo ciudadano que seguirán convocando al grueso de las adhesiones sin que una sola de ellas sea capaz de hacerse de la mayoría absoluta en el Congreso. Este problema, esta novedad propia de la democracia, no se había adelantado o previsto en el sistema pasado cuando una sola coalición, encabezada por el Presidente, procesaba toda la política y era acompañado en sus decisiones lo mismo por los Congresos Locales que por el federal.

Es hora de reconocer que México estuvo demasiado concentrado en el estudio y las propuestas de cómo erigir una adecuada representación y una competencia electoral limpia y equitativa, y que en cambio, se atendió poco el examen de las condiciones para un gobierno eficaz, en una economía cambiada, con una nueva institucionalidad y con fundamento democrático. El énfasis democratizador fue comprensible, pero cada vez es más claro que hablar del futuro de México implica necesariamente hablar de todos esos asuntos relativos al ejercicio del poder y al “grado” de gobierno.

Además, el tránsito democrático no ocurrió en un vacío de laboratorio. La discusión estuvo enmarcada por otros dos complejos procesos que arrancaron y se desarrollaron simultáneamente en la década de los ochenta: el proceso de crisis, ajuste y reestructuración económica y la redefinición de la función y el alcance de las estructuras estatales en términos de lo que se dio a llamar “reforma del Estado”. Y todo ello, de muchas maneras, presiona a la esfera de gobierno y exige una reflexión más acabada y rigurosa.

Ha llegado la hora de discutir abiertamente esos puntos de equilibrio necesarios para la estabilidad y la sustentación de la democracia: entre estabilidad y cambio, libertad y orden, expansión de la participación política y eficacia en la toma de decisiones, obligaciones gubernamentales y responsabilidad ciudadana³. Asumidos en clave democrática, estos elementos no son excluyentes sino que deben ser conjugados y puestos en un diseño institucional coherente y funcional, del que emerjan las garantías para que la democracia funcione, en su doble dimen-

sión: por una parte, que se garantice la operación de sus propias instituciones, y por otro, que esas instituciones puedan atender las necesidades y las exigencias de la sociedad. De los dos lados de la ecuación se traduce en un “buen gobierno”, y en ambos hay desafíos mayúsculos.

Es necesario que se defina un tipo de ingeniería republicana más acorde a las nuevas condiciones pluralistas. No se trata de un debate refundador, de recetas constitucionales y menos de elegir entre tipos ideales; pero parece obvio que hay que explorar la experiencia acumulada, los regímenes y los dispositivos legales y políticos ensayados en otras partes del mundo de las que es factible aprender.

La democracia mexicana se topa ya con varios problemas, uno de ellos es el de la falta de mayoría congresual, el cual, por añadidura, puede convertirse en un rasgo permanente del sistema político. Es sin duda un signo que expresa con claridad el proceso democratizador pero también constituye un riesgo del régimen presidencial: al perder la mayoría en la Cámara de Diputados, no hay dispositivos que atemperen las diferencias y que salvaguarden una eficaz gestión pública.

Son insuficiencias legales e institucionales que han aparecido con crudeza en los últimos cinco años. Evidentemente, los dispositivos de salvaguarda no eran necesarios cuando la mayoría estaba garantizada, pero ahora se ha vuelto indispensable encontrarlos, discutirlos y pactarlos.

Así, la agenda de la elaboración política en México está dando un viraje. Ahora es posible y necesario hablar seriamente y con franqueza acerca de los problemas que la democracia genera.

Parafraseando una idea, un término muy socorrido en los circuitos de discusión sobre el modelo económico de América Latina y trasladarlo al campo de la política institucional, México necesita de una suerte de segunda generación de reformas también en materia política. ¿Cómo inducir coaliciones políticas para el trabajo legislativo y para una relación productiva con el Ejecutivo?, ¿cómo procurar una base de apoyo institucional a quien ejerza la Presidencia?, ¿de qué palancas debe disponer el Presidente para impulsar sus iniciativas?, ¿cómo mejorar la relación entre los poderes?, ¿qué mecanismos adoptar en caso de empates o parálisis?, ¿cómo mejorar los procesos de elaboración de políticas públicas que incluyan el mayor número de intereses?, ¿cómo responder a las necesidades y las demandas de una sociedad mejor organizada y más exigente?

Esos son los nuevos problemas. Resolverlos es un requisito ineludible para el buen gobierno.

Hace falta exponer la situación, reconocerla, pues la sustentabilidad de la democracia en México será un factor importante para el mantenimiento democrático del resto de América Latina.

Se requiere generar ese contexto intelectual, dentro y fuera del país; promover un viraje

pronto, inteligente, preciso en la elaboración política. Es una condición para que se tenga la certeza, no sólo de que en México se elige libremente a los gobernantes, sino además, de que el país seguirá siendo gobernable.

Notas:

- ¹ Pereyra, Carlos. “La tarea mexicana de los años setenta”, en *Sobre la democracia*, pp.132, editorial Cal y Arena, México, 1990.
- ² Nohlen, Dieter. *El Presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Nueva Sociedad. Caracas, 1998.
- ³ Ver Camou, Antonio. “Gobernabilidad y Democracia”, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 6. Edit. Instituto Federal Electoral. México, 1995.

Comentarios de Manuel Alcántara

José Woldenberg, Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral de México, dice estar convencido de que su país está viviendo un periodo de más de 20 años de construcción de unos medios y de deconstrucción de otros en la senda hacia la democracia. Cuando me encontré por primera vez con José Woldenberg, hace ahora diez años, en un seminario que celebramos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, ya mostraba esta convicción frente a otros colegas que mantenían posiciones mucho más duras sobre la capacidad de evolución del régimen político mexicano. Aquella convicción, que está recogida por escrito en un libro que tuve la suerte de coeditar y que apareció bajo el título de México frente el umbral del siglo XXI, es nítida y coincide plenamente con sus palabras de hoy. El entonces politólogo y hoy alto funcionario de la Administración mexicana muestra así una coherencia que raras veces es posible mantener. Ello me permite reconocer en público a uno de los nuestros, el politólogo, que en la esfera pública hace una labor excelente al frente de un organismo que tiene un papel trascendental en el proceso de cambio político que vive México desde 1994, fecha en la que Woldenberg fue nombrado Consejero del IFE.

En la sesión del Seminario sobre Transición y Consolidación Democráticas en la que contamos con la presencia de Ernesto Zedillo, se habló del problema de inequidad de las elecciones de 1994 y en cómo resolver dicho problema en la cita electoral de 2000. También se habló del problema, más bien teórico, de hasta qué punto México encajaba en los casos de transición democrática clásica. Creo que ambas cuestiones pueden suscitar dos hilos conductores que nos permitan seguir la discusión iniciada en la anterior sesión del Seminario.

El problema de la inequidad ha sido sustituido, evidentemente, por el problema de la desconfianza o, si se prefiere, y dándole la vuelta, por el problema de la gestación de confianza en los procesos electorales. En cuanto a la cuestión de la dificultad de encajar el caso mexicano

Manuel Alcántara es Catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Salamanca. Es Director del Instituto de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. Es miembro del Comité Asesor de FRIDE.

con los modelos teóricos de la transición a la democracia, nos encontramos ante un debate inconcluso. En la actualidad, en nuestra disciplina hay algún autor que, de forma muy enfática, ha señalado en qué casos y en qué supuestos se produce el cambio de sistema electoral, sin por ello dar tampoco una solución correcta a los problemas del ámbito mexicano. Arend Lijphart, que es el autor a quien me refiero, no acierta en el caso mexicano, en lo referente al cambio electoral. En su opinión, la gestación de confianza en el proceso electoral mexicano ha pasado por el establecimiento de organismos electorales adecuados a la circunstancia, no siendo el cambio en dichos organismos un elemento constitutivo de los cambios electorales. Por otra parte, la teoría nos diría que lo mejor sería establecer organismos electorales autónomos, pero como aquí se ha visto, el IFE no alcanza ese grado, aunque es muy probable que lo haga dentro de cinco o seis años. Ese escenario que Woldenberg diseña de un IFE pequeño y muy profesionalizado es muy plausible, pero hoy estamos hablando de un IFE conformado por un triángulo de Consejeros Ciudadanos dependientes de una mayoría importante de los dos tercios de los Diputados del Congreso, de profesionales de esta burocracia de carrera que se ha mencionado (hay que señalar que es, junto con la carrera diplomática, el segundo cuerpo de carrera en la burocracia mexicana) y de los partidos políticos.

Este triángulo es el que ha conformado el IFE en estos últimos seis o siete años y es el que ha logrado generar la confianza. En su proceder, el IFE ha roto una creencia muy tradicional y que, desde la izquierda, se decía a propósito del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), al mantenerse que éste era el código de la desconfianza electoral institucionalizada, lo cual era una evidencia de hasta qué nivel la desconfianza era general. Esta situación se fue eliminando muy gradualmente y, poco a poco, se fue conformando este cambio radical en que se ha visto envuelto el mundo de la política, como José Woldenberg ha señalado. De tal manera que ahora la política mexicana se enfrenta a nuevos problemas de la democracia, que son ajenos a la dimensión electoral, tema central durante este largo periplo que va desde 1967 a 1996, pasando por 1976.

Como conclusión me gustaría plantear un par de cuestiones, dentro de las funciones que está desarrollando el IFE y en el marco de su propio desarrollo futuro, que tienen que ver con el porvenir del Instituto.

Hace cinco años que en México no se lleva a cabo ninguna reforma electoral, algo sorprendente si se compara con lo acontecido en los veinte años anteriores, cuando las reformas fueron mucho más frecuentes. También es cierto que en 1999 el Senado mexicano abortó una reforma electoral en la que se planteaban dos aspectos que siguen siendo problemáticos en el proceso electoral de México.

El primero se refiere a lo que podría denominarse la difusa delimitación que existe entre el IFE y el Tribunal Federal Electoral (TRIFE). Puesto que el IFE tiene funciones relativas al financiamiento público y, lo que es más importante, a la fiscalización, parece evidente que el IFE puede terminar desempeñando la función fiscal. Ésta es una situación que puede ser

problemática. En la misma línea iría el papel que desempeña el IFE en todos los contenciosos electorales, en los que no sólo participa, sino que también puede iniciar. ¿Puede este hecho plantear algún tipo de enfrentamiento, que genere una situación que pueda abrir un frente de ingobernabilidad en el sistema?

La segunda es una cuestión más técnica, el voto de los mexicanos en el extranjero, sobre la que oí debatir al Consejero Presidente, el pasado mes de agosto en México, en el programa de Héctor Aguilar. Ésta es una cuestión de gran importancia, porque estamos hablando de un volumen que podría ser de, más o menos, el diez por ciento del actual censo electoral, unos siete millones de electores. La postura que adopte el IFE sobre esta cuestión será importante. Quizás el interés que antes tenían los partidos políticos en la cuestión, a la que veían como uno de los grandes instrumentos para hacer caer al PRI, vaya disminuyendo y termine olvidándose.

Comentarios

de José Ignacio Wert

Debo comenzar por aclarar que yo de México sé muy poco y, sobre todo, se me va a notar muchísimo lo poco que sé, en comparación con el alarde de erudición de José Woldenberg. La verdad es que cuando preparábamos el ritual de esta mesa, antes del comienzo de la sesión, acordamos dos cosas de las que sólo hemos cumplido una. La primera era que Pepe Woldenberg no leyera y que hiciera una intervención espontánea (lo que creo que ha sido claramente un acierto), sin sujetarse a un texto escrito, y la segunda, que no ha cumplido, es que nos repartiera a Manuel Alcántara y a mí su texto, para que pudiéramos decir algo decoroso y no se desperdiciara el interesante esfuerzo que él había realizado. Como se le ha olvidado esta segunda parte del compromiso, me veo en la tesitura de buscar algo realmente provocativo que permita, sobre todo a Pepe, introducirnos en algunos de los arcanos o de las cuestiones de futuro que abrió el proceso de julio de 2000, y muy específicamente el papel que en el mismo juegan los arreglos y los profundos cambios procedimentales e instrumentales en el sistema político.

Evidentemente, eso contraría su voluntad de ejercer de historiador y no de profeta, pero si había pensado que iba a salir con tanta facilidad de este empeño, está claro que estaba equivocado. Empezaría por decir que uno de los temas que de forma más abrupta, aunque siempre con buenas maneras, quedó sobre la mesa en la primera sesión de este seminario, protagonizada por el Presidente Ernesto Zedillo, fue el encaje del proceso culminado el 2 de julio de 2000. En ese sentido, y a pesar de que la producción académica es todavía relativamente modesta, la interpretación dominante apunta a una cierta sobreinterpretación del papel que ese proceso electoral tiene en el cambio del sistema político mexicano, haciendo ver, de forma un tanto excesiva, que la democracia arriba a México el 2 de julio del año 2000. Muestra de ello es el párrafo con el que Joseph Klessner resume un artículo suyo, publicado hace diez días, en la revista internacional de referencia sobre estudios electorales, *Electoral Studies*: “Con un Presidente que no pertenece al PRI y que debe negociar la legislación en el Congreso, México se une a las filas de las democracias del mundo”.

José Ignacio Wert es Presidente del Consejo de Administración de Sofres Audiencia de Medios. Es Presidente de Demoscopia.

Ésta es la gran cuestión que se plantea, no ya para el historiador, ni tampoco para el profeta, pero sí para ese “profeta educado” en unos conocimientos y con un background de experiencia tan importante como los que le otorgan a José Woldenberg seis años de experiencia en el Instituto Federal Electoral de México (IFE), de los cuales lleva cuatro al frente del mismo. Creo que la cuestión tiene que ver con algo que de forma un tanto oblicua dijo, o quizás se le escapó, el Presidente Zedillo el otro día, cuando hizo referencia, en un tono irónico, al error que cometió al utilizar la bandera del cambio durante su discurso de toma de posesión. Luego se lamentaba, siempre con ese tono levemente irónico, de lo eficaz que la patrimonialización de esa bandera había resultado para llevar al triunfo a Vicente Fox. El Presidente Zedillo vino a decir, no recuerdo los términos literales, “si me hubieran dicho para lo que iba a servir el cambio, a buena hora utilizo yo el cambio en ese discurso”.

Sacado del contexto anecdótico, la que ahí se plantea, es una cuestión que considero relevante. Toda esta dinámica de cambio en la que se combinan negociación, cesión, y presión en dosis variables, con un telón de fondo muy importante como es la renuncia a la violencia por parte de todos los actores del sistema -elemento constante en ese proceso, cuyas raíces se pueden buscar en los años 70 y 80 y cuya concreción se produce en los años 90-, está encaminada a producir, José Woldenberg lo ha expresado con absoluta claridad, unas condiciones de equidad, en cuyo contexto, los requisitos de competitividad -no sólo los formales, sino también los materiales- permiten la expresión, con todos sus efectos, de la pluralidad política real que existe en el sistema mexicano.

En presencia de todos estos cambios procedimentales e instrumentales, parte de cuyos resultados incluso se pueden ver a medida que se van produciendo, en la forma en que reparten poder político -sus efectos se pueden ver de forma bien tangible en el tipo de equilibrios políticos prevalentes en México antes de las elecciones de 2 de julio de 2000, en el hecho de que, por ejemplo, la mitad de la población mexicana el 1 de julio de 2000 tenía alguna forma de mesogobierno por un partido distinto al PRI, o la presencia de 11 gobernaturas en manos de partidos diferentes del PRI-, cabría preguntarse qué hubiera escrito Joseph Klessner si las elecciones presidenciales no hubiesen producido la alternancia.

Es decir, ¿la creación de los prerequisites o condiciones de equidad, en ausencia de un resultado de alternancia, hubiera hecho verosímil todo el trabajo orientado a la reinención del sistema político mexicano y a su definitiva reorientación democrática? Creo que ésta es una pregunta importante que, por supuesto, está relacionada con muchas otras que tienen que ver con el sistema de partidos, con las capacidades de representación de esos partidos, con los retos a los que se enfrenta la sociedad mexicana y quizás con las anomalías históricas desde esa perspectiva de la representación. Cuestiones que se derivan, quizás, no tanto del prolongadísimo período de permanencia del PRI en el poder, como realmente de la ocupación por saturación de todos los espacios políticos por parte de un solo partido.

Me parece que el hecho de que las elecciones produzcan la alternancia en la primera magistratura del Estado por primera vez en 70 años y, a la vez, un mayor reparto de escaños en las dos cámaras -que, por cierto, ya existía desde las elecciones congresuales de 1997 en las que el PRI perdió la mayoría absoluta- es un buen campo de juego para que esa conquista democrática, que aparentemente produce, pueda ser irreversible. Digo “aparentemente” porque hay muchas más cosas que vienen de mucho más atrás de las elecciones de 2000. Sin embargo, la cuestión de la estabilidad del sistema de partidos en términos de la capacidad de articulación de bloques sociales, culturales, político-electorales, etc, es especialmente pertinente.

Otro tema importante en el contexto de esta elección, de alguna forma la charnela en la que se unen cambios institucionales, cambios instrumentales, cambios procedimentales y presencia de la opinión pública, es el papel que han jugado en la elección los sondeos y los elementos de verificación electoral que se basan también en la estadística, como los recuentos rápidos o quick-counts. En México ha habido una tradición escasa de encuestas políticas y realmente no tiene mucho sentido preguntarse por la razón de esta escasez, porque en términos del conocimiento que podían aportar, hasta una fecha relativamente reciente, éste era casi nulo. Voy a contar el pecado, pero no el pecador, de una anécdota, que viví unos meses después de las elecciones mexicanas de 1988. Recibí la visita de una persona que participaba en la maquinaria de consulta de la opinión pública del PRI y que había venido a España a ver cómo evolucionaban técnicamente estos instrumentos. Fue, exactamente, en vísperas de las elecciones generales de España de 1989, por lo que estábamos a punto de hacer el sondeo a la salida de las urnas, lo que se llama el exit poll, de esas elecciones generales. Le expliqué un poco los rasgos técnicos, la forma de operar y nuestra relación con los medios de comunicación que nos las habían encargado. Yo notaba que su cara iba pasando de la sorpresa a la perplejidad, y me dijo: bueno, o es que me estoy explicando muy mal, o es que no nos entendemos, o aquí pasa algo. El caso es que, en un momento determinado, me dijo esta persona:

“-Bueno, todo esto que me estás contando es muy interesante, pero si lo hacéis así, ¿para qué sirve?.

-¿Cómo para qué sirve? Pues sirve para que a las 8 de la tarde se pueda dar a los medios de comunicación un avance más o menos atinado de los resultados.

Y entonces me dijo:

-¡Ah!, y entonces, ¿durante el día no se hace nada con eso?

A lo que yo le contesté:

-Pues no, más que nada porque no se debe, porque no se puede divulgar durante el día.

-No, es que nosotros esto lo usamos sobre todo para la portátil.

-¿Cómo?

-Sí, sí, para la portátil. Si vemos que la cosa va un poco mala, pues cogemos furgonetas y

camiones y llevamos a la gente a votar.”

O sea, el interés de los sondeos en México en aquella época era más performativo que cognitivo. Las elecciones de 2000 suponen un cambio absolutamente radical en este sentido, que ya se pudo percibir en las elecciones para el Gobierno del Distrito Federal de 1997.

Los sondeos electorales jugaron un papel muy importante en las elecciones de 2000. De hecho, en los seis meses anteriores a la elección, se publicaron ni más ni menos que 118 sondeos distintos, cuya importancia, con independencia del mayor o menor acierto predictivo -muchas de las oscilaciones en sus resultados, reflejaban las oscilaciones en la preferencia de los ciudadanos- radicó en que generaron la extendida convicción de una competitividad real en el proceso electoral. Ése es un ingrediente muy importante en términos de movilización ciudadana y de reconceptualización del proceso electoral en la mente de los electores. Otro tanto cabe decir de los recuentos rápidos, que de forma también muy abundante -se realizaron no menos de diez-, tuvieron lugar la noche del 2 de julio. Todos ellos coincidieron en señalar el triunfo de Fox, con un grado de acierto en el rango de diferencia entre uno y otro candidato.

De esta forma se viene a expresar también algo que por lo general se pone en cuestión, con mayor frecuencia de la que el recurso se merece, que es la contribución de estas herramientas de estudio de la opinión pública, encuestas y sondeos, al propio proceso democrático.

Finalmente, me gustaría plantear una cuestión sumamente importante que sobrevuela todas estas interpretaciones y análisis de las elecciones presidenciales del año 2000 y que, en un exceso de modestia, José Woldenberg no ha tratado como creo que se merece. En términos del objetivo esencial de la creación de confianza y de su irreversibilidad futura, los procesos y cambios protagonizados por el IFE han tenido, entiendo yo, un papel importantísimo, no ya en dificultar, sino incluso en impedir la práctica sistemática del fraude, que lastraba sustancialmente el ritual electoral mexicano, haciendo inverosímil para los ciudadanos la posibilidad de un fraude. Considero que este factor de confianza, en términos de cultura política y, una vez más, con la vista puesta en el futuro, es un factor esencial de maduración democrática, que nunca se subrayará demasiado.