

México: los riesgos de la consolidación democrática

Silvia Gómez Tagle: profesora del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Especialista en temas electorales y autora, entre otras publicaciones, de *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México* (El Colegio, 1997) y *Las estadísticas electorales de la reforma política* (Cuadernos del CES, 1990).

Introducción

México se encuentra en un proceso de cambio político, caracterizado por las reformas electorales que hicieron posible la alternancia en la Presidencia de la República a partir del año 2000, después de 66 años de triunfos consecutivos de un mismo partido. Por sus importantes repercusiones en la vida política, puede caracterizarse este proceso como una transición de un régimen autoritario a otro democrático. Sin embargo, la así llamada «transición mexicana» tiene varias peculiaridades: en primer lugar, no se trató del paso de un sistema autoritario sin elecciones ni partidos a un régimen plural con elecciones libres, como ocurrió en otros países latinoamericanos que sufrieron una dictadura militar y la quiebra de las instituciones políticas.

En México, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus antecesores, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), no prohibieron los demás partidos ni cancelaron las elecciones. La hegemonía que heredó el PRI de la Revolución Mexicana le permitió mantener lo que podríamos llamar una «democracia de baja intensidad», con la celebración regular de elecciones en las que se restringía el número y el tipo de partidos que podían participar y se imponían reglas que favorecían al PRI, lo que dio por resultado un sistema de «elecciones sin opción» (*elections without choice*).

El comienzo del lento proceso de cambio en las reglas electorales y en la conformación de los partidos políticos se podría ubicar entre 1977, con la primera reforma política, y 1996, con otra reforma que dio vida a nuevas instituciones y reglas electorales. Sin embargo, estos cambios en el sistema de partidos y en las reglas electorales se fueron dando sin que existiera un pacto político fundacional

entre las fuerzas del viejo régimen y los nuevos actores. Por lo tanto, no se han sentado las bases para resolver diversas cuestiones de la transición a la democracia, que hoy emergen como conflictos y ponen en riesgo la consolidación de este proceso.

Una vez lograda la alternancia, comienzan a adquirir mayor relevancia los resultados de los gobiernos democráticamente elegidos. Es por ello que problemas tales como la seguridad, la justicia y las políticas sociales y económicas –en suma, la gestión de gobierno– tienen hoy una importancia fundamental a la hora de convocar a la sociedad. También son importantes los cambios culturales que deberían acompañar el surgimiento de las nuevas instituciones, así como la socialización de las reglas para la competencia por el poder, tanto entre las elites políticas como entre la mayoría de los ciudadanos. En este sentido, los pobres resultados del gobierno de Vicente Fox han representado un obstáculo para la consolidación democrática.

En un país como México, donde se han profundizado las diferencias sociales y la pobreza, la democracia se encuentra sujeta a grandes presiones. Sin embargo, la necesidad de contener las demandas dentro de los límites «aceptables» puede también generar el problema de gobernabilidad que se pretendía evadir. La ola democratizadora llegó tarde a México, después de casi veinte años de políticas neoliberales, después de la caída del Muro de Berlín y del fracaso de los paradigmas de la izquierda radical. La globalización y las políticas neoliberales, asumidas acríticamente tanto por los gobiernos del viejo régimen como por el gobierno de la transición, han provocado la pauperización de grandes sectores de la población, la desestructuración de los actores sociales y la migración masiva al extranjero por falta de empleo. Todos esos problemas se expresan en el desencanto que ha producido el gobierno de Fox y en el desprestigio de los partidos y los políticos.

Del partido hegemónico al pluralismo político

Desde la Constitución de 1917, en México han prevalecido las estructuras legales, que se consideran indicadoras de una democracia política. El problema es que la práctica política no se ha ceñido a esas normas y el funcionamiento real de las instituciones ha sido el sustento del autoritarismo, aun después de haberse logrado la alternancia electoral. Por eso no se ha logrado conformar un nuevo sistema plenamente democrático, en el campo de los derechos ciudadanos o en la libre confrontación de

ideas, que permita que las deliberaciones colectivas de los grupos minoritarios se transformen en proyectos con posibilidades de conquistar la mayoría (Bobbio 1978, p. 35).

La prolongada hegemonía del PRI, en un marco legal básicamente democrático como el de la Constitución de 1917, tiene su explicación histórica en la gran legitimidad que heredó la familia revolucionaria. Es por ello que las fuerzas políticas opositoras fracasaron al enfrentarlo en las elecciones que se celebraron con regularidad desde 1928 hasta el año 2000, cuando perdió la Presidencia por primera vez.

En este contexto, considero que el sistema de partidos mexicano se puede calificar como hegemónico o predominante pragmático (si se entiende por tal un partido que no admite competidores reales en la arena electoral) hasta 1977. Durante ese periodo, los partidos herederos de la Revolución –primero el PNR, después el PRM y finalmente el PRI– fueron hegemónicos, ya que confirmaron su mayoría en el Congreso en una elección tras otra, mientras que los partidos menores generalmente quedaban subordinados y se conformaban con negociar posiciones secundarias.

Después de 1977 puede hablarse de un sistema de partido predominante inestable, con una fuerte tendencia al pluralismo (Sartori, pp. 162-63). Desde aquel momento, y sobre todo desde 1996, la insubordinación de los diputados respecto del presidente es un signo de los nuevos tiempos. Sin embargo, en la relación entre el gobierno y el Poder Judicial persisten estructuras que desvirtúan su sentido y permiten que se politice la justicia: un ejemplo es el papel de las procuradurías de justicia que se encuentran bajo la órbita del Poder Ejecutivo. Por otro lado, el gobierno conserva facultades para tomar decisiones que han definido el rumbo de la economía nacional, el endeudamiento público o el camino de instituciones tan importantes como las educativas, sin el compromiso de rendir cuentas a nadie.

El ocaso del partido hegemónico y una larga transición

El autoritarismo se consolidó en la medida en que las diferentes dimensiones institucionales del poder (federal, local, legislativo y judicial) fueron ocupadas, casi en su totalidad, por el PRI. Para que funcionara esta forma de autoritarismo, que podríamos denominar populista, no hubo necesidad de prohibir los partidos políticos o suspender las elecciones.

Las expresiones sociales que se integraron al modelo corporativo del PRI fueron sometidas a un aparato burocrático vertical, encabezado por una elite política bajo el mando indiscutido del presidente. Uno de sus puntales fue su reformismo social, que sustentó en un modelo económico exitoso hasta los años 60 y le permitió neutralizar las presiones de la oposición. En muchos otros países, los grupos de poder se apoyaron en golpes militares, suspendieron las elecciones y prohibieron los partidos con el objetivo de cerrar el paso a sus adversarios. En México, el control y la manipulación de los procesos electorales permitieron al PRI conservar su predominio en las posiciones de gobierno, sin necesidad de prohibir la existencia de los partidos políticos «de oposición» ni cancelar elecciones. Las luchas sociales fracasaron con frecuencia al enfrentar a un partido hegemónico, capaz de movilizar a grandes sectores a través de sus corporaciones, así como de desactivar los conflictos a través de políticas públicas de beneficio social.

Las elecciones fueron rituales de renovación de las dirigencias políticas sin un significado de competencia real. Las decisiones más importantes que permiten definir la arena electoral –quiénes pueden participar, la organización y la calificación de las elecciones y el principio de mayoría para el cómputo de los votos– quedaron en manos del Ejecutivo. Cuando la sociedad se fue transformando, la legitimidad del régimen político comenzó a disminuir como consecuencia de la falta de espacios para la expresión de una oposición puramente política, por lo que el malestar social y la disidencia se expresaron fuera de la vida institucional.

La reforma política de 1977-78 no pretendía ofrecer condiciones reales para el desarrollo de una oposición capaz de competir con el PRI o crear un horizonte posible para la alternancia. Se trataba solamente de ofrecer oportunidades para que las minorías se expresaran en el marco de la política institucional, tal como expresó en su discurso de Chilpancingo el secretario de Gobernación en 1977, Jesús Reyes Heróles (1979). Pero hubo cambios. La diferencia entre un sistema de partido hegemónico, como el de México antes de la reforma política de 1977, y un sistema de «partido predominante», como el que se consolidó después, radicaba en la posibilidad de alcanzar la alternancia a través de las elecciones. Esa posibilidad, aunque apenas estaba contemplada en la ley, se construyó poco a poco gracias al fortalecimiento de algunos partidos que fueron cuestionando las leyes y las prácticas electorales y convocaron a una sociedad que se había mantenido hasta entonces ajena a la política.

Una vez que el proceso estuvo en marcha, los cuestionamientos al sistema generaron sucesivas reformas electorales. Aunque cada una de ellas era poco importante en sí misma, en conjunto lograron cristalizar un sistema electoral lo suficientemente equitativo y creíble como para que un partido distinto del PRI pudiera llegar a la Presidencia. De ahí que, en el caso mexicano, la línea divisoria entre un sistema de partido hegemónico no democrático (sin condiciones para la alternancia) y un sistema de partido predominante (donde las elecciones son el mecanismo para refrendar el poder del partido mayoritario) ha sido muy tenue: si los partidos de oposición no tienen fuerza para acceder al gobierno, es muy difícil lograr que las leyes electorales garanticen adecuadamente las reglas mínimas de la democracia (Sartori, p. 162).

La reforma de 1977 representó el primer momento de un largo proceso de liberalización, en que la energía de los movimientos sociales y políticos se fue concentrando en las elecciones y en los partidos, hasta llegar a 1988. En las elecciones celebradas ese año, la candidatura por el Partido de la Revolución Democrática de Cuauhtémoc Cárdenas –con un discurso nacionalista, que consiguió el apoyo de grandes sectores de la izquierda del PRI y el respaldo de los sectores populares, radicales, clases medias, etc.– provocó un rechazo tan definitivo en el gobierno que ni siquiera se consideró la «posibilidad de alternancia». Esto, probablemente, llevó a la decisión de interrumpir el proceso de liberalización democrática, con la caída del sistema de cómputo electoral provocada desde el Poder Ejecutivo.

Los cambios producidos en el sistema político mexicano entre 1977 y 1994 no representaron una transición a un régimen plenamente democrático, ya que el Poder Ejecutivo mantuvo el control sobre los procesos electorales y obstaculizó el desarrollo de la oposición. Sin embargo, permitieron que se crearan las condiciones para que se avanzara con reformas más profundas. Por eso, a pesar de las limitaciones de las reformas electorales, el fortalecimiento del sistema de partidos y el interés de una ciudadanía cada vez más urbana e informada fueron transformando los escenarios de la competencia.

La alternancia sin pactos y la consolidación democrática

En la «transición mexicana» existe una gran incertidumbre sobre el futuro: no se puede garantizar que los cambios desemboquen necesariamente en un régimen político más democrático, más justo y con mayores libertades. Incluso no hay que

descartar la posibilidad de que se desarrollen nuevas formas de autoritarismo. Entonces, ¿estamos viviendo cambios profundos o se trata del mismo régimen autoritario anterior, que solamente ha sufrido transformaciones superficiales?

En otros países, como Argentina, Brasil, Uruguay o España, el paso a la democracia fue más rápido, con un momento muy claro de cambio de régimen político, en virtud de que las dictaduras habían suprimido las instituciones democráticas. En muchos casos, hubo un pacto entre las fuerzas que sostenían al régimen político y la oposición, que abrió el camino para una nueva constitucionalidad y el restablecimiento de las instituciones democráticas (Paramio, pp. 39-45; Merino).

En cambio, en México lo que hubo fue un proceso que se extendió desde 1977 hasta la reforma constitucional de 1996, que permitió la autonomía del Instituto Federal Electoral, la creación de un sistema de justicia electoral y una razonable transparencia electoral (Nieto en Moctezuma, p. 380). En las elecciones intermedias de 1997, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Esto, a su vez, dio confianza a los partidos y a los electores en general, facilitando el desarrollo de un sistema plural y competitivo integrado fundamentalmente por tres partidos grandes: el PRI, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Si entendemos el régimen político como las instituciones y el modelo de relaciones entre los actores políticos y la sociedad, así como los valores y los significados de la política que dan sentido a ese conjunto de relaciones de poder, entonces podemos afirmar que el régimen político mexicano, caracterizado por la hegemonía del PRI, entró en un proceso de deconstrucción, especialmente después del 2 de julio de 2000, con la victoria de Fox.

En muchos países se ha observado que, en el periodo posterior a la transición, se produce un conflicto entre las nuevas elites gobernantes y las elites desplazadas, que buscan desestabilizar el sistema para regresar al poder por la fuerza. En el caso mexicano, lo que está ocurriendo es la identificación de algunos sectores desplazados del PRI con las nuevas elites del PAN, de tal suerte que la «transición» quedaría anulada. En ausencia de un «pacto fundacional», hoy se observa una negociación entre el presidente Fox y el PRI de Roberto Madrazo en torno a la impunidad de los crímenes políticos de la «guerra sucia», casos de corrupción, el desafuero del gobernador del Distrito Federal, las reformas al régimen de

pensiones, etc. Esto puede despojar de significado a la democracia ya que, aunque las elecciones se realicen en un marco legal similar a las anteriores, se limita el espectro de opciones que se ofrece a los ciudadanos (Gunther, Diamandouros y Pühle). Por ejemplo, si en vez de prevalecer un sistema plural con una gama amplia de izquierda a derecha se hubiera logrado descalificar al PRD y a su candidato, quedarían reducidas las opciones electorales a solo dos, tan iguales entre sí que podría hablarse de una «elección sin opciones».

Un régimen consolidado es aquel en el que las elites comparten el respeto por las reglas y las instituciones democráticas y no perciben como una «opción atractiva» romper la institucionalidad. En México se presencié una confrontación entre dos de los principales actores políticos, que puso en riesgo la consolidación democrática: Vicente Fox y Andrés Manuel López Obrador, gobernador del Distrito Federal y candidato del PRD, que encabeza las encuestas para las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006.

Los intentos de prohibir a López Obrador presentarse como candidato implicaron el peligro de que Fox y los grupos políticos que lo apoyan (parte del PAN y parte del PRI), así como fuertes intereses económicos nacionales e internacionales, rompieran las incipientes reglas democráticas. Quienes llegaron al poder por vía electoral, con la primera elección presidencial plenamente democrática, tienen la tentación de evitar poner su poder en juego. Por otro lado, las declaraciones, algunas veces «extremas», de López Obrador han sembrado dudas en sus adversarios sobre cuál es su compromiso con la democracia.

Recordemos que, en un sistema democrático, el perdedor no debería ser visto, ni verse a sí mismo, como un «excluido», con riesgo de ser aniquilado. Es justamente la expectativa de un posible triunfo lo que le da estabilidad al sistema, en la medida en que todos los actores deciden que es más provechoso jugar con las reglas de la democracia. Éste es el asunto de fondo respecto del futuro proceso electoral, ya que el nuevo presidente deberá tomar decisiones en temas fundamentales como la política económica, las relaciones internacionales (y, particularmente, la relación con EEUU), los derechos humanos individuales, etc. Todos estos temas tendrán su repercusión en el proceso de consolidación de la democracia porque atraviesan instituciones, grupos de interés, comunidades o empresas privadas, identidades y grupos religiosos, formas de participación ciudadana, etc. Otro de los grandes temas para la consolidación de la democracia es el debate por los crímenes del pasado: tanto el Ejército como el PRI reclaman el

«olvido», mientras que muchos otros actores de esta transición, sobre todo quienes se identifican con la izquierda, reclaman justicia (Jáquez, pp. 7-11; Becerril, Garduño y Saldierna, p. 5).

El futuro después de la alternancia

El proceso de cambio político que lleva de un régimen autoritario a otro tipo de régimen tiene como ingrediente fundamental la incertidumbre:

Una transición democrática empieza cuando los actores que impulsan los procesos democráticos logran romper la certeza relativa de continuidad autoritaria, despertando expectativas de cambio democrático. La consolidación de la democracia concluye cuando dichos actores logran establecer una certeza razonable acerca de la continuidad del nuevo régimen democrático. (...) La incertidumbre marca el comienzo del cambio de régimen y el desvanecimiento de la incertidumbre marca la culminación exitosa de la consolidación. (Schedler, p. 26.)

La consolidación significa, por lo tanto, la estabilidad del sistema democrático con fundamento en el respeto de las reglas, las instituciones y la legitimidad que deviene de este respeto. La experiencia de otros países demuestra que la consolidación involucra un conjunto de procesos que dan como resultado el apoyo de la población a las nuevas reglas del juego democrático y el reconocimiento de su legitimidad. Las razones para el «voto útil» a favor de Fox, cuando se pretendía demostrar que la alternancia era posible, hoy resultan insuficientes para otorgar legitimidad a un gobierno que ha resultado ineficaz para resolver los nuevos problemas, tanto políticos como económicos. Lo que fue importante en las elecciones de 2000, cuando se pretendía fortalecer el pluralismo político y las oportunidades para la alternancia, hoy puede resultar intrascendente.

Las elecciones presidenciales de 2006 serán las más reñidas de la historia de México, con una gran incertidumbre respecto del posible resultado. Los tres candidatos más fuertes –Felipe Calderón del PAN, Roberto Madrazo del PRI y Andrés Manuel López Obrador del PRD– representan proyectos identificados con sectores sociales diferentes. Implican, también, diferentes definiciones respecto de cómo se ejercerá el poder y posiciones encontradas frente a los problemas que afectan el desarrollo, el empleo, las políticas de bienestar social, la educación, la seguridad.

Sin embargo, el Estado tiene hoy muy poco margen de maniobra para modificar las tendencias del mercado, por lo que las demandas sociales que se expresan en un contexto de libertades democráticas pueden significar un riesgo a la estabilidad institucional. Por ello, resulta indispensable articular un pacto social que permita establecer nuevas relaciones entre los sectores productivos, el capital especulativo, el gobierno y los trabajadores.

Durante los procesos de consolidación no existe la certeza de que perdurarán las reglas democráticas. Si bien la transición se inicia cuando se rompen las expectativas de continuidad autoritaria, la consolidación llega a su término cuando se arraigan expectativas de continuidad democrática (Schedler, p. 29). La transición se lleva a cabo cuando se modifican las instituciones, se generan pactos entre las elites y se cambian las reglas para acceder al poder. La consolidación, en cambio, se produce fundamentalmente en el terreno de la sociedad y la cultura, de la producción de significados y la construcción de identidades, cuando los ciudadanos se reconocen como a sí mismos como tales y por lo tanto exigen el respeto de sus derechos.

En México, debido a la incapacidad de Fox de dar una dirección a su gobierno y a su comportamiento incierto y errático, las expectativas del próximo se anticiparon: hace meses que México se encuentra en campaña electoral.

Las elecciones de 2006 constituirán un momento privilegiado para que los ciudadanos expresen su punto de vista respecto del proyecto de país que esperan para los próximos seis años: podrá ser un paso más hacia la consolidación de la democracia, una oportunidad para el regreso del autoritarismo o, simplemente, un nuevo periodo de políticas erráticas que no conduzcan a ningún lado.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F.: «Gobernabilidad y democracia» en *El debate nacional*, tomo II, *Escenarios de la democratización*, Diana-UNAM, México, 1997.
- Bobbio, Norberto: «¿Qué alternativas a la democracia representativa?» en Norberto Bobbio, Humberto Cerroni, Giuseppe Vacca, Valentino Gerrataná, Achille Occhetto y Pietro Ingrao: *¿Hay una teoría marxista del Estado?*, Editorial Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 1978.
- Cansino, César: *La transición mexicana 1977-2000*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, 2000.
- Reyes Heróles, Jesús: *Discurso de Chilpancingo*, CFE Memoria de la elecciones de 1979, 1979.
- Gunther, Richard, P. Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle (eds.): *The Politics of Democratic Consolidations: Southern Europe in Comparative Perspective*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995.

- Levi, Lucio: «Régimen político» en Norberto Bobbio, Incola Matteucci y Gianfranco Pasquino: *Diccionario de política*, nueva edición revisada, Siglo XXI, México-Madrid, 1995, pp. 1362-63.
- Merino, Mauricio: *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- Nieto Castillo, Santiago: «La reforma electoral de 1996. ¿La última reforma del siglo?» en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.): *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, UNAM / Miguel Angel Porrúa, México, 1999, pp. 187-120.
- Paramio, Ludolfo: «Algunos rasgos de las transiciones pactadas a la democracia» en Partido Revolucionario Institucional: *Democratización, partidos y procesos electorales*, México, 1988.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar / Altea / Taurus / Alfaguara, Buenos Aires, 2004.
- Sampedro Blanco, Víctor: *Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas*, Istmo, Madrid, 2000.
- Schedler, Andreas: «La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y consolidación democrática» en *Estudios Sociológicos de El Colegio de México* vol. XXII, N° 64, enero-abril, México, 2004.
- Sartori, Giovanni: *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis* vol. I, Alianza, Barcelona, 1987, pp. 162-163.
- Taagepera, Rein y Matthew Soberg Shugart: *Seats and Votes, the Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven-London, Yale University Press, 1989, esp. capítulo 8: «The Effective Number of Parties».

Prensa consultada

- Becerril, Andrea, Georgina Garduño y Georgina Saldierna: «Roberto Madrazo pidió no ahondar más en el pasado» en *La Jornada*, 10/7/2004.
- Castellanos, Antonio y David Zúñiga: «Fox acordó otorgar 107 mil millones de pesos para el rescate bancario a cargo de los contribuyentes» en *La Jornada*, 16/7/2004.
- Guerrero, Jesús y Claudia Salazar en *Reforma*, 14/7/ 2004.
- Jáquez, Antonio: «El perdón como arma» en *Proceso*, año 28, N° 1446, 18/7/ 2004.
- Pérez, Ciro en *La Jornada*, 17/7/2004.
- Ramos, Renato en *La Jornada*, 15/8/2004.
- El Universal On Line*, 5/7/2004.
- Reforma*, 7/7/2004.