
DEL GOBIERNO Y LA OPOSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO: EL PACTO INSTITUCIONAL

Daniel Ramos Torres

Es probable que un país llegue a la democracia enfrentándose con honestidad a sus conflictos específicos y diseñando o adoptando procedimientos efectivos para resolverlos y no, mediante la copia de leyes constitucionales o prácticas parlamentarias de alguna otra democracia previa.

Dankwart A. Rustow

Resumen

El ensayo tiene como objetivo general conocer cuál es el papel de las oposiciones democráticas en los procesos de transición. De manera específica, analiza el caso mexicano en lo referente a la evolución del sistema electoral y de partidos, para derivar en el plano teórico y práctico una agenda mínima sobre una reforma electoral y otra reforma del Estado que permita arribar a una nueva cultura política.

Abstract

The main objective of the essay is to let us know the role played by the opposition in the democratic transition process in any country. In a particular way it analyses the evolution of the electoral system in México and the different parties involved. It is trying to give a theoretical and practical agenda to reform the electoral system and the Mexican State in order to reach a new political culture.

Introducción

El 21 de agosto de 1994 México celebró los procesos electorales federales más competidos de su historia reciente (77 por ciento de participación) para la integración del Congreso de la Unión y la Presidencia de la República, los resultados fueron una crónica largamente anunciada en diversos análisis y encuestas: Ernesto Zedillo Ponce de León obtuvo el 50 por ciento de los votos y la titularidad del Poder Ejecutivo Federal

para el periodo 1994-2000; en la integración del Congreso de la Unión, el PRI obtuvo mayoría absoluta en el Senado y en la Cámara de Diputados. La persistencia del presidencialismo y del partido dominante en el sistema político alimentan el pesimismo en la oposición democrática sobre las posibilidades de alcanzar, por vez primera, una nueva relación política entre el gobierno, los partidos y las organizaciones civiles; así como la alternancia en el gobierno.¹

Sin embargo, la violencia política que arrancó en el estado de Chiapas el 1° de enero de 1994 con el levantamiento armado del antisistema Ejército Zapatista de Liberación Nacional; los asesinatos de los malogrados Luis Donald Colosio Murrieta y José Francisco Ruiz Massieu, en marzo y septiembre de este mismo año, respectivamente; los secuestros de prominentes hombres de negocios; así como el peligro que representan la corrupción, las prácticas patrimoniales y autoritarias en la administración pública federal; son factores que ponen en tela de juicio las posibilidades reales de la nación para encontrar mediante la negociación y el consenso nuevas formas de arreglo de los conflictos políticos que permitan que el país continúe su recuperación económica y exista una mayor igualdad social, habida cuenta de los grandes desequilibrios que se observan a lo largo y ancho de la geografía.

El ocaso del segundo milenio, después del fracaso del socialismo real, nos demuestra que la solución eficiente para los conflictos políticos de las sociedades modernas e industrializadas de occidente, se basa en el funcionamiento de la democracia de origen liberal; lo anterior implica que frente al gobierno, la oposición democrática que despliegan los partidos persiga tres objetivos institucionales: participación y representación de minorías, límite y control al gobierno y alternativa para un posible recambio en dicho gobierno, a través fundamentalmente de los procesos electorales.²

Carlos Pereyra³ solía afirmar que “la cuestión democrática es una cuestión reciente que apenas se plantea con fuerza en la historia de la

¹ La alternancia en el gobierno es un concepto ambivalente, ya que por una parte es condición para que exista la democracia y, por otra, su ausencia en un sistema político no significa necesariamente que sea antidemocrático. En España, v.g., el Partido Socialista Obrero Español con Felipe González ha gobernado desde 1982 sin que exista la alternancia y no por ello se deja de aceptar la legitimidad democrática que ha obtenido en los procesos electorales.

² Para una teoría de la oposición institucional en las democracias liberales contemporáneas véase: Daniel Ramos Torres. *Oposición democrática y procesos electorales: los casos de España y México*, Alcalá de Henares, 1991.

³ “Derechos Humanos y Democracia”, en *Revista Topodrilo*, núm. 2, Tercer Trimestre, México, UAM, 1988, p. 12.

humanidad en el último siglo". En el caso mexicano esto es particularmente cierto en las postrimerías del siglo XX. El tema de la democracia en México y su transición hacia formas más equitativas en la competencia electoral está presente en el discurso cotidiano del gobierno y los partidos políticos, así como en la reflexión académica de numerosos investigadores nacionales y extranjeros. El ensayo está motivado por la idea de que en México es posible, urgente y necesario la celebración de un pacto institucional entre el gobierno y la oposición democrática, a través de la negociación y el consenso, conjugando las estrategias que vienen de abajo, de la oposición, con las estrategias que vienen de arriba, del poder estatal, para realizar una política de reformas encaminadas a democratizar la vida institucional, a fin de lograr por este camino, una transformación a fondo que permita la consolidación económica del país y el fortalecimiento de las estructuras básicas de nuestra organización social.

Para apoyar mi enfoque sobre el pacto institucional y el cambio democrático sigo las líneas de autores españoles que han abordado la triple faceta de las oposiciones en procesos de transición,⁴ mientras que la idea de una nueva institucionalidad democrática para resolver los conflictos de los actores políticos la he tomado de Dankwart A. Rustow.⁵ Los anteriores elementos teóricos me sirven como base para analizar la vida política y electoral de México, para derivar un modelo explicativo y propositivo sobre una posible agenda, con algunos puntos para celebrar un pacto institucional mediante dos reformas fundamentales: una electoral y otra política. La primera se refiere a la solución de los problemas

⁴ Los autores son los siguientes: Ramón Cotarelo. "La Oposición Política", en *Revista de Política Comparada*, núms. 10-11, Madrid, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1984; Pedro de Vega. "Para una Teoría Política de la Oposición", en *Boletín Informativo de Ciencia Política*, núm. 5, Madrid, Universidad Complutense, 1970; Juan Ferrando Badía. "En torno a una Teoría de la Oposición en el Sistema Democrático Liberal", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 173, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1970; Juan Carlos González Hernández. "La Izquierda Marginal Europea", en *La izquierda europea* (Manuel Mella, compilador), Barcelona, 1985; Julián Santamaría. "La Funcionalidad de la Libre Disidencia", en *Boletín Informativo de Ciencia Política*, núm. 2, Madrid, Universidad Complutense, 1969; Manuel Ramírez. "La Oposición Política", en *Estudios de Ciencia Política y Sociología*, Madrid, Universidad Complutense, 1972.

⁵ La hipótesis de Rustow sobre la solución de los conflictos políticos a través de la institucionalización de los procedimientos democráticos se apoya en la vía sueca a la democratización (1902-1907). Este país enfrentaba un conflicto político interno: una lucha de los campesinos y luego de las clases trabajadoras y medias en contra de una alianza conservadora entre burócratas, grandes terratenientes e industriales; los problemas incluían los impuestos y tarifas, el servicio militar y el sufragio. En tales condiciones se tuvo conciencia de que era mejor institucionalizar mecanismos de solución. La democracia surgió como una vía procedimental de respuesta indirecta a las reivindicaciones mencionadas dado que lo que se negoció fue el sistema electoral proporcional, el sufragio y las responsabilidades del poder ejecutivo. Véase: *The Politics of Compromise. A study of Parties and Cabinet Government in Sweden*, New Jersey, Princeton University Press, 1955.

derivados del sistema de elección de los gobernantes. La segunda abarca tanto la reforma del Estado como la distribución del poder en el sistema político. Los puntos aquí analizados no agotan de ninguna manera el debate sobre el sistema electoral ni sobre la reforma del Estado. En todo caso, el ensayo tienen la intención de aportar algunas ideas mínimas sobre la atención que habrá de brindar el gobierno de Ernesto Zedillo al rezago social, político y democrático del México pendiente.⁶

Dialéctica del poder y la oposición democrática

De la mano de Julián Santamaría⁷ podemos decir, en primer término, que “la oposición quiere decir enfrentamiento, hostilidad y es evidente que la presencia de una u otra forma de oposición puede encontrarse en cualquier comunidad políticamente organizada, porque la propia condición de la actividad política consiste precisamente en un enfrentamiento por el poder”. Bajo estos parámetros, el término oposición aparece ligado a la teoría y praxis del Estado liberal democrático, por ser este quien ante la presencia del conflicto político lo reconoció al incorporarlo, además de regularlo jurídicamente.

La oposición como discrepancia aparece cuando el poder se constituye como resultado de una praxis política conflictiva y cuando se produce la despersonalización del mismo. Frente a las concepciones absolutistas y totalitaristas donde la sacralización y el dogmatismo del poder obligan a tipos de legitimidad personalistas, en la concepción democrática el poder se despersonaliza. El poder despersonalizado es un poder limitado. Para que se pueda abordar el fenómeno de la oposición, se necesita previamente, admitir la idea de un poder en el que de alguna manera se participa, controla y aspira a ejercer de manera democrática; de aquí se acredita que el poder político es legítimo cuando existe y opera a nivel real la oposición democrática. El reconocimiento de la oposición atenúa la intensidad del conflicto por el poder, la hostilidad se convierte en juego político con los procesos electorales y el carácter del conflicto, a través de los partidos, pierde todo su dramatismo. De aquí se va a establecer

⁶ La revista *Nexos* aborda con amplitud los rezagos del México pendiente en 1994, en aspectos tales como: justicia, equilibrio de poderes, federalismo. Véase: *Nexos*, núm. 202, México, octubre 1994. Héctor Aguilar Camín nos propone un sugerente marco de análisis sobre las asignaturas pendientes de México en dos vertientes: las inmediatas que tienen que ver con la reforma electoral, y las mediatas que son de más largo plazo enfocadas sobre la reforma del Estado. Véase: “Compuerta”, en Cuaderno de *Nexos*, *Nexos*, núm. 201, México, septiembre de 1994.

⁷ *Ibidem*, p. 137.

que la legitimidad democrática de un régimen supondrá la realización de dos condiciones: el derecho de oposición a través de los partidos y el derecho de libertad y sufragio.

Las oposiciones en los sistemas democráticos concretizan los valores de realización de la libertad, racionalidad, seguridad. El control de la actividad política contribuye a que no se utilice de forma arbitraria el poder; por otra parte, el partido o partidos de la oposición, al oponerse ofrecen alternativas de gobierno asegurando así la continuidad del poder del Estado. La oposición democrática se convierte en uno más de los múltiples elementos que constituyen el complejo mecanismo de pesos y contrapesos. Así pues, plantear el tema de la oposición en los sistemas democráticos, equivale a plantear el tema central de la vida política, que alcanza su expresión más significativa en el estudio del enfrentamiento por el poder entre las fuerzas del orden y las fuerzas del cambio. El problema central de esta singular dialéctica, se plantea a la hora de explicar los factores que determinan la peculiaridad de cada sistema de partidos y oposiciones; a la de preguntarse si la oposición legalmente reconocida sigue sirviendo hoy para canalizar ordenadamente el conflicto político y si el control del poder que ejercita contribuye a la ampliación de la libertad individual y a la participación real y efectiva de los partidos políticos como alternativa de gobierno.

La función institucional de la oposición en los sistemas democráticos

Resulta interesante plantear la forma en que se ha procedido a institucionalizar a la oposición democrática, o dicho de otro modo, como se ha articulado el derecho fundamental a disentir a través de un cauce práctico y, sobre todo, protegido y garantizado por el legislador. La oposición democrática institucionalizada mediante los partidos es una invención reciente de las democracias de corte liberal. Implica una ideología democrática, un diálogo y el gobierno de la mayoría con el respeto de las minorías. Los supuestos que subyacen al concepto de oposición democrática institucional son, de acuerdo con Manuel Ramírez,⁸ “soberanía popular; sufragio derecho; sufragio universal; pluripartidismo”.

La vigencia en un país de la concepción de oposición democrática institucional sirve de criterio distintivo de la existencia o ausencia de

⁸ *Ibidem*, p. 703.

democracia en el mismo. Hablar de oposición democrática institucionalizada significa que en el seno de un régimen político se regule directa o indirectamente, su posibilidad jurídica a través de la existencia de un sistema de partidos, exigiéndose además su reconocimiento constitucional, o por los reglamentos parlamentarios, o incluso, por los tres ordenamientos. En esta dirección, Juan Ferrando Badía⁹ indica que “la institucionalización de la oposición democrática conoció tres etapas antes de lograr consolidarse: reconocimiento a participar por medio del voto en el proceso decisorio político; reconocimiento del derecho a ser representado; reconocimiento del derecho a organizar una oposición”.

La oposición democrática una vez institucionalizada implica una triple dimensión en los partidos: como asociaciones que encauzan y orientan las opiniones de los ciudadanos mediante la propaganda de una ideología y defensa de unos intereses y criticando al gobierno; como grupos electorales intentando captar el mayor número de votos posibles, y como grupos parlamentarios, criticando desde el poder legislativo la gestión del gobierno y del partido o partidos en el poder, sirviendo como límite y control al poder gubernamental.

La oposición democrática institucionalizada se justifica desde el plano de la ética jurídico-política, puesto que ningún grupo, partido o facción puede monopolizar el poder con base en concepciones globales y totalitarias, negando la esencia misma de la democracia que es el pluralismo. La institucionalización de la oposición democrática, por tanto, será más viable y eficaz allí donde exista: una estratificación social con cierto desarrollo, económico y político; la vigencia y aceptación de diferentes ideologías políticas; unas instituciones políticas adecuadas; unos partidos que acepten la legitimidad democrática constitucional del régimen. En estas circunstancias la oposición será cooperativa con el poder, representará a las minorías, controlará y limitará al gobierno y ofrecerá una alternativa con su equipo de recambio y su programa, sin que ello implique la ruptura de la base constitucional del sistema político. La continuidad del mismo queda a salvo y la oposición es funcional y su labor constructiva.

Utopía y exclusión. La oposición extra institucional

Por oposición extra institucional entendemos a aquella forma de oposición que niega la legitimidad democrática del poder gubernamental y

⁹ *Ibidem*, p. 33.

que no busca realizar la función institucional de participación, límite y control y alternativa de gobierno. El surgimiento de una oposición extra institucional es un fenómeno político que se ubica en los Estados industrializados a partir de los sesenta, derivado, entre otras razones, por la crítica hacia el modelo de sociedad industrial y a los problemas no resueltos de dicho modelo.

La existencia de una oposición extra institucional que voluntaria o involuntariamente queda excluida del juego político es explicable en función de su propia incapacidad para utilizar los cauces y procedimientos previstos. La oposición extra institucional se presenta así como expresión de movimientos marginales derivados del conflicto político-social de los Estados industrializados. La existencia de la oposición extra institucional plantea también la incapacidad del poder para asumir en su juego político a sus propios contradictores. Desde el punto de vista de este tipo de oposición, su existencia se justifica por el hecho de que el poder no es un poder democrático. Ahora bien, como quiera, corresponde a esta oposición fundamentar en el plano teórico y político su legitimidad.

La idea de la oposición extra institucional surge por un doble orden de exigencias: por una parte, porque no está dispuesta a aceptar y participar en las reglas del juego político establecido, y por otra, porque no quiere renunciar a su utopía. En relación a la utopía de este tipo de oposición, Pedro de Vega¹⁰ concibe que “la oposición se constituye así como una forma de oposición esencialmente negativa que encuentra su apoyatura en razones de tipo ético o intelectual, pero que de momento abandona cualquier pretensión de ordenación política”.

Es a esta luz, exclusión y utopía, en la que se debe situar a la oposición extra institucional. Si en el apartado 2 veíamos las funciones que una oposición instituida en el marco de los sistemas democráticos puede realizar, ahora se trata de un violento giro copernicano que nos sitúa en el extremo opuesto; es decir, la manifestación de una oposición que golpea desde fuera al gobierno y a las instituciones.

Siguiendo a Ramón García Cotalero,¹¹ podemos decir que el ataque al gobierno y a las instituciones se puede manifestar extra institucionalmente por dos vías: una parte elabora un programa revolucionario, violento y terrorista; otra parte crea nuevas dimensiones en el plano teórico acerca del conflicto cotidiano de la convivencia política y social.

¹⁰ *Ibidem*, p. 125.

¹¹ *Ibidem*, p. 271.

La primera vía no parece tener muchas posibilidades de éxito en la praxis política. En la segunda vía la cuestión será ver si con el tiempo cobran mayor importancia las reivindicaciones sociales, culturales, ecológicas, pacifistas, feministas que han tenido el mérito de plantear ciertos grupos marginales.

El sistema político y el sistema electoral

En 1972 Daniel Cosío Villegas¹² señalaba el principal problema del sistema mexicano: “dadas las amplísimas facultades, legales y extralegales, del Presidente de la República, y dado también el abrumador predominio del partido político oficial, apenas puede exagerarse si se afirma que el problema político más importante del México actual es ese poder excesivo”. Estas notas siguen teniendo plena vigencia en 1995, el binomio presidencialismo-partido dominante es la nota característica del sistema político mexicano. Este sistema, así descrito, significa que mediante la unión de la vida política, existe una interdependencia entre el gobierno y el aspecto político partidista y electoral. En consecuencia, el sistema político mexicano ha venido negando el principio dialéctico del poder y la oposición, al no haber establecido condiciones más equitativas en la contienda político-electoral, manteniendo un sistema semi-competitivo de partidos.¹³ Sin embargo, cabe matizar que en el país se carece aún de una cultura política que valore la función institucional de la oposición democrática.

En México la mayor parte de los análisis políticos coinciden en que el sistema electoral forma parte del sistema político. En esta vertiente se sitúa Octavio Rodríguez Araujo¹⁴ al explicar que el sistema electoral forma parte del sistema político, “ya que los resultados electorales son el reflejo del control político, mayor apariencia democrática y mayor número de votos a favor, por tanto mayor legitimidad de la representación política”. Éste ha sido el contexto legitimador de las elecciones

¹² *El sistema político mexicano*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1982, p. 68.

¹³ César Cansino nos aclara que “el sistema electoral y partidista en México es aún semicompetitivo. Además, prevalece en el escenario político un partido dominante..., amén de disponer de una estructura corporativa y clientelista que lo lleva a cumplir funciones extraelectorales vinculadas más con el control que con la competencia electoral”. Véase: “Procesos Electorales y Cultura Política”, en *Congreso Internacional de Derecho y Procesos Electorales*, Comisión para la Reforma Política del Estado de Guanajuato, México, 1993, p. 246.

¹⁴ “Las Elecciones en México y el Control Político”, en *Críticas de la Economía Política*, *Revista Latinoamericana*, núm. 2, México, 1977, p. 144.

precedidas bajo el binomio presidencialismo-partido dominante en México durante los últimos 65 años.

Otra de las singularidades del sistema electoral mexicano es el hecho que desde 1929 se hayan venido realizando regularmente procesos electorales en los órdenes municipal, estatal y federal de gobierno. No obstante, estas elecciones han sido uno de los soportes de la naturaleza no competitiva del sistema de partido dominante. Además, no resulta vano señalar que estas elecciones determinaban qué fuerzas de la oposición iban a seguir al margen del poder y cuáles otras disfrutarían de alguna de sus parcelas. Las elecciones mexicanas han sido un instrumento de legitimación del sistema político de presidencialismo y partido dominante.

La no competitividad del sistema de partido dominante no afecta por igual a toda la geografía del país. De esta forma, en México se suele dividir el sistema electoral en tres subsistemas, atendiendo a la clasificación tradicional de los distritos electorales en rurales, urbanos y mixtos. El subsistema electoral rural ha sido y sigue siendo no competitivo, está formado por unos 130 distritos, en los que el PRI ha llegado a alcanzar el 100 por ciento de los votos; en estos distritos la oposición no siempre dispone de candidatos y mucho menos de observadores que garanticen la limpieza y equidad de los procesos. El subsistema electoral urbano está formado por 120 distritos, en éstos la oposición cuenta con organizaciones estables, en ellos se puede hablar de una mayor competitividad dados los controles existentes sobre los procesos. En los 50 distritos mixtos ha sido y es evidente la no competitividad.

Está claro, a la luz de estos datos, que la continuidad del sistema de partido dominante exige la ruralización del país; como consecuencia de la modernización y la industrialización, todo apunta a una mayor competitividad electoral en las grandes ciudades. Empero, resulta útil recordar que la no competitividad del sistema electoral obedece también a la debilidad estructural de los partidos de la oposición democrática, que no cuentan con una presencia sólida a nivel nacional.

Una última nota característica del sistema electoral mexicano consiste en la utilización de la regla de mayoría vigente en la elección para Presidente de la República y gobernadores de los estados, mientras que combina la regla de mayoría relativa y la representación proporcional en las elecciones legislativas federales y estatales, derivándose en tal sentido un sistema electoral mixto. En la elección de los ayuntamientos se utiliza el sistema electoral proporcional.

Escenarios y actores políticos

Para abordar con cierta sistematización el papel de los partidos de la oposición democrática en México, divido en tres momentos su participación en los procesos electorales federales, durante 1929-1994, haciendo énfasis también en el desarrollo de la oposición extra institucional.

En un primer momento, entre 1929 y 1977, el sistema político se puede definir como de partido hegemónico, con su figura central el PRI, ejerciendo el gobierno tanto federal como de los estados y de la mayor parte de los municipios, y con amplias mayorías en el Congreso Federal y en las legislaturas estatales. Las oposiciones que surgieron en este periodo se pueden ubicar en tres bandos: los partidos satélites como el PARM y el PPS, que incluso se adherían a las candidaturas presidenciales del PRI; la oposición leal representada por el PAN, y la oposición extra institucional representada por el Partido Comunista Mexicano y otros de menor envergadura, que representaban una oposición real pero excluida de los cauces y procedimientos electorales. Los partidos satélites presentados en esta época como la oposición real, recibían pequeñas cuotas de poder y subsidios oficiales.

Por lo que se refiere a la oposición extra institucional, resulta oportuno mencionar los movimientos disidentes de los gremios ferrocarrileros, de maestros y médicos en los cincuenta, mismos que fueron reprimidos. Así como el surgimiento de una protesta antisistema con reivindicaciones agrarias sostenidos en el estado de Morelos por Rubén Jaramillo en los sesenta y que terminó con su asesinato. Pero el punto culminante de la protesta extra institucional se dio con el movimiento estudiantil que culminó en los sucesos de Tlatelolco el 2 de octubre de 1968, y a partir del cual el régimen inició un proceso de apertura, reforma y democratización. Posterior al movimiento del 68, la oposición extra institucional surgirá con más fuerza como el Movimiento de Acción Revolucionaria, la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria, el Partido de los Pobres, el Frente de Liberación Nacional, el Comando Armado del Pueblo y la Liga Comunista 23 de Septiembre; todos estos grupos se diluyeron con el proceso de liberación política que se inició en los setenta y que permitió la legalización del PCM, así como por su represión.

Un segundo escenario y nuevos actores surgirán a partir de 1977 con la reforma política instrumentada. A partir de entonces se vivirá un proceso de liberalización política dirigido y controlado desde el poder estatal para abrir nuevos cauces y procedimientos electorales, con vías de relegitimar el sistema presidencialista y de partido hegemónico que

se prolongará hasta 1988.¹⁵ Derivado de la reforma electoral que otorgó el registro al Partido Comunista Mexicano, surgirá en el sistema político un modelo de oposición democrática bipolar y antitética representada por el PAN y el PCM, al lado del cual subsistirán los partidos satélites PARM y PPS.

En este orden de ideas, resalta la polarización de la izquierda mexicana, pues en esta época surgieron y desaparecieron partidos como el Mexicano de los Trabajadores que se fusionó con el PCM, para dar origen el Partido Socialista Unificado de México en 1981 y que a su vez desapareció en 1987 para fusionarse en el Partido Mexicano Socialista; o el Partido Socialista de los Trabajadores que cambió su denominación, en 1988, a Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional; o el Partido Revolucionario de los Trabajadores que perdió su registro por no alcanzar el porcentaje mínimo de votación requerido en 1988, igual que el Partido Demócrata Mexicano. Ésta fue la era en que la oposición democrática dio sus primeros pasos mediante su acceso por la vía de la representación proporcional a la cámara de diputados. En este contexto, las reformas electorales de José López Portillo y Miguel de la Madrid para incrementar la representación proporcional en la Cámara de Diputados de 100 a 200 escaños respectivamente, denotan la apertura gradual y controlada de liberalismo político para dar cabida a la oposición democrática en el juego político, a la vez que recomponer el poder presidencial y el sistema de partido hegemónico.

El tercer momento se desarrolla entre 1988 y 1994 con el tránsito del partido hegemónico hacia un partido dominante. En 1988 con el surgimiento de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la Presidencia de la República, los partidos satélites PARM y PPS abandonaron al PRI, para darle su apoyo a Cárdenas, de igual manera el PMS le otorgó su registro; por su parte el PAN prosiguió su política de partido autónomo con buenos dividendos con su candidato Manuel Clouthier; mientras que el PRI con Carlos Salinas de Gortari ganó la Presidencia de la República con la votación más baja recibida en toda su historia en estos procesos electorales.

La cerrada victoria de Carlos Salinas de Gortari ocasionó profundizar aún más el proceso de liberalización política, que se tradujo entre otras cosas en una mayor competencia electoral; en el surgimiento del Partido de la Revolución Democrática en 1989 alrededor de la figura de Cuauh-

¹⁵ José Antonio Crespo y César Cansino opinan que "la liberalización política es un proceso de apertura en dirección controlada y articulada por el propio régimen con vistas a su relegitimación". Véase: "Votar en México", en *Eicétera*, México, 3 de junio de 1993, p. 26.

témoc Cárdenas; en la creación en 1989-1990 de una nueva legislación electoral y del Instituto Federal Electoral; así como en la confirmación del modelo de oposición democrática bipolar antitética, después de las elecciones federales de 1991, representado por el PAN y el PRD, los partidos satélites, PFCRN, PPS y PARM que abandonaron a Cárdenas, y la presencia de los minoritarios partidos Verde Ecologista de México y del Trabajo que irrumpieron en el escenario político después de dichas elecciones.

La realización de una amplia liberalización política en el periodo salinista permitió, a la par, el tránsito de la economía de un sistema cerrado a un sistema abierto a la competencia internacional, se firmó el TLC y se realizó la Reforma del Estado que redimensionó el sector público, liberalizó el sistema financiero reprivatizando la banca y modificó esquemas ideológicos a nivel constitucional con las reformas al artículo 27 constitucional. La administración de Salinas de Gortari tiene el mérito de haber estabilizado las finanzas públicas y la inflación,¹⁶ y haber impulsado un mayor gasto social a través del Programa Nacional de Solidaridad. Sin embargo, en el aspecto electoral se empantanó el proceso de transición hacia la modernidad política.¹⁷ Los conflictos poselectorales en Guanajuato y San Luis Potosí, en 1991, y en Michoacán, en 1992, que culminaron con la salida de los gobernadores electos priístas, demuestran como el partido oficial perderá su carácter hegemónico y pasará a ser dominante; lo mismo puede decirse del acceso del PAN y del PRD a la Cámara de Senadores, y del triunfo electoral del PAN en la elección para Gobernador en Baja California en 1989, y en Chihuahua en 1992. Otros datos sobre el empantanamiento de la transición política lo constituyen los cuestionados triunfos priístas en las elecciones para gobernador de Nayarit, Chiapas y Tabasco, el primero en 1993, y los dos restantes en 1994.

1994: avances y retrocesos

En el caso de México, la apertura política efectuada entre 1989 y 1994 no ha coincidido con transformaciones determinantes a nivel de la

¹⁶ Este ensayo se escribió antes de que estallara la crisis económica y financiera de diciembre de 1994 que dio al traste con la estabilización de las finanzas públicas y la inflación que se había conseguido en la administración salinista.

¹⁷ Sobre este aspecto, véase: Jorge Javier Romero. "El Pantano de la Transición Mexicana" en *Nexas*, núm. 176, México, agosto de 1992

burocracia política o de las estructuras de autoridad del régimen. Si bien es cierto que el desarrollo del pluralismo liberalizado ha puesto en evidencia las fracturas de tales estructuras, no ha influido de manera determinante en su transformación. En esta lógica, la liberalización política muestra sus propias limitaciones. Por un lado, el régimen controla los aparatos políticos y electorales, y por otro, el pluralismo no tiene autonomía y muestra aún serias limitaciones para incidir en la toma de decisiones de dichos aparatos.

En agosto de 1994 México vivió un proceso electoral equivalente por su importancia al de julio de 1988, pero sus resultados fueron distintos; parafraseando a Mauricio Merino¹⁸ “si uno operó como catalizador de un cambio que parecía inevitable, el otro fue un antídoto; uno hizo creer que la transición mexicana a la democracia se aceleraba y el otro detuvo su salto y prolongó la hegemonía sexagenaria del PRI”. El 21 de agosto de 1994 se definió el sistema de partido dominante con un modelo de oposición democrática bipolar antitética con pluralismo limitado y no polarizado; el PAN y el PRD se situaron como segunda y tercera fuerza electoral alternándose con el PT, como nuevo aliado del PRI. El proceso electoral, en el Congreso de la Unión, también trajo como consecuencia la exclusión de los partidos satélites PARM, PPS, PFCRN, y de los minoritarios PDM, PVEM, que no alcanzaron la votación mínima requerida.

Como ha sido costumbre, las elecciones para la Presidencia de la República estuvieron precedidas por una serie de reformas electorales, que esta vez se pactaron entre el PRI, el PAN y el PRD.¹⁹ En un recuento sumario tenemos que: los órganos colegiados del IFE se ciudadanizaron; en el Consejo General, de los 11 votos que lo integran, seis pertenecen a los consejeros ciudadanos, con esto la capacidad de decisión dentro de dicho consejo pasa a los consejeros; se reglamentó la participación de observadores electorales; se fijaron topes a los gastos de campaña; se creó un nuevo padrón electoral y la credencial para votar con fotografía, y se abrió el senado a las minorías. También se reformó el código penal para tipificar los delitos electorales y detallar las sanciones correspondientes y se creó una fiscalía especial para su conocimiento y determinación jurídica. Como complemento a estas medidas los candidatos Ernesto Zedillo, Diego Fernández y Cuauhtémoc Cárdenas realizaron un debate televisado que provocó gran expectación por ser una cuestión

¹⁸ “Democracia, Después”, en *Nexas*, núm. 185, México, mayo de 1993, p. 51.

¹⁹ Pablo Javier Becerra Chávez relata con precisión las reglas del proceso electoral de 1994. Véase: “El Proceso Electoral de 1994: Las Nuevas Reglas del Juego”, en *Enlace*, núm. 32, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, mayo-junio de 1994.

inédita en el país; firmando también el documento *20 compromisos por la democracia* poco antes de las elecciones.

A pesar de los avances mencionados, siguieron persistiendo ciertos vicios que empañaron el proceso electoral, a saber: inequidad en el acceso a los medios de comunicación electrónicos y escritos por los partidos de oposición, inequidad en el gasto de las campañas electorales, presencia de los poderes públicos en los órganos electorales. Otros retrocesos que estuvieron presentes fueron el asesinato de Luis Donaldo Colosio Murrieta, la aparición de la oposición extra institucional representada por el EZLN y la falta de un diálogo democrático entre el PRD y el gobierno a lo largo del sexenio.

El triunfo de Ernesto Zedillo con un 77 por ciento de participación y la ubicación de Diego Fernández y Cuauhtémoc Cárdenas en segundo y tercer lugar respectivamente, fueron un voto mayoritario por la continuidad y el cambio, para caminar de un sistema de partido dominante hacia un sistema competitivo de partidos.²⁰ También es un hecho positivo la votación alcanzada por el PAN, el PRD y el PT, ya que por primera vez en su historia electoral tienen una fuerza de masas que nunca antes habían tenido; México después del 21 de agosto se quedó con un modelo de oposición real. Un último factor que contribuyó a la legitimidad democrática de las elecciones de agosto, fue la amplia participación de organismos civiles por la democracia, los cuales vigilaron el desarrollo del proceso, dando a conocer los resultados de la elección mediante encuestas y conteos rápidos el mismo día de los comicios.

El pacto institucional

En la celebración de un pacto institucional que lleve a México a la modernidad en la competencia política y electoral, será necesario que el poder presidencial conduzca el estira y afloja hacia el consejo de las tres fuerzas electorales mayoritarias: PRI, PAN, PRD, sin excluir al minoritario PT, convocando a un pacto nacional por la democracia que aumente las

²⁰ Raúl Morodo nos explica que “en estas últimas elecciones, la idea de cambio/transición va a adquirir perfiles más claros, concretos y diferenciados. Las tres grandes opciones en juego (PRI, PAN, PRD) coincidirán desde luego, en la idea global de cambio, pero con contenidos distintos. El resultado será nuevo ejemplo de transición sincrética. La continuidad se mezcla con la reforma ambivalente... y por último el nuevo escenario que comienza”. Véase: “México: Cambio en la Continuidad. Una Visión Española”, en *Examen*, núm. 65, México, octubre de 1994, p. 34.

bases sociales del gobierno y consolide la recuperación económica del país. Pudiéndose realizar un ajuste estructural de la reforma económica y financiera efectuada en los últimos años para acordar el pacto institucional.

El nuevo pacto institucional en México debe basarse en una democracia pactada entre las fuerzas en pugna, bien entendida como un conjunto de procedimientos, aceptados por todos, para encauzar el conflicto político por medios civilizados, en fin, compatible con los partidos políticos del país.

La celebración del pacto institucional puede desarrollarse mediante dos escenarios: el primero mediante una convocatoria donde se pondere un acuerdo nacional de largo alcance que conduzca a formas más equitativas en la competencia política y que necesariamente tendrá que darse entre los principales dirigentes de los partidos políticos y el ejecutivo federal; el segundo en el seno de la Cámara de Diputados donde se deberán concretar todos los puntos que surjan como parte de dicho acuerdo. La agenda del pacto institucional deberá contener, además de los estrictamente electorales, temas como el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial; las relaciones federación, estados y municipios, así como las nuevas relaciones que habrán de tener el PRI y el gobierno, en el marco de una competencia electoral abierta. Sin pasar por alto las nuevas relaciones entre el gobierno y la sociedad civil.

La reforma electoral

Ante todo, habría que considerar que en la realización de una reforma electoral que establezca condiciones más equitativas en la contienda política están bloqueados los siguientes caminos: la restauración del partido hegemónico, el bipartidismo y la desaparición del PRI.²¹ De lo que se trata es de establecer condiciones que permitan tener un sistema competitivo de partidos, que el pluralismo se liberalice, y que el PRI se convierta en un partido de electores.

Algunos puntos sobre los cuales se puede lograr una agenda de reforma a la legislación electoral serían los siguientes: en primer lugar, la redistribución del sistema electoral, pues éste se ha quedado obsoleto ante el crecimiento de la población (recuérdese que la actual distritación,

²¹ Estas ideas fueron originalmente vertidas por José Woldenberg en el Seminario "Las Elecciones de 1994 y sus Resultados". Véase: *La Jornada*, miércoles 28 de septiembre de 1994, p. 4.

se hizo con el censo de 1970). En segundo lugar, la autonomía del IFE frente al gobierno, excluyendo al secretario de Gobernación como presidente del Consejo general del IFE, en este mismo orden, nombramiento del Director General (quien presidiría el Consejo General con funciones de moderador) y de los miembros de la Junta General Ejecutiva del IFE por la Cámara de Diputados, para impedir la intervención del Ejecutivo respecto del nombramiento de los responsables de la organización de los comicios. En tercer lugar, fortalecimiento del servicio profesional electoral. En cuarto lugar, creación del Registro Nacional de Ciudadanos y de la cédula respectiva. En quinto lugar, fortalecimiento del Tribunal Federal Electoral en la resolución de las impugnaciones. En sexto lugar, nombramiento de los consejeros ciudadanos por un máximo de dos procesos electorales. En séptimo lugar, establecer mecanismos para recibir el voto de los mexicanos residentes en el extranjero y que tienen ciudadanía plena. En octavo lugar, eliminar el sistema electoral mixto para la integración del Congreso de la Unión, pues si lo que se quiere es que en su composición se concrete el pluralismo, debiera establecerse entonces el sistema electoral proporcional para superar el gradualismo, y convertir a este poder en un verdadero dinamizador de la competencia electoral; se puede lograr una buena armonía entre una nueva distritación para un sistema de representación proporcional. Por último, parece adecuado abrir mayores espacios en los medios de comunicación electrónicos y escritos a los partidos de la oposición. Evidentemente todos estos aspectos se tienen que realizar con una nueva ley electoral, que también debería establecer un nuevo marco jurídico en el financiamiento de los partidos políticos y en los gastos de sus campañas así como en la conformación de coaliciones. De igual manera, estas medidas se deben complementar expidiendo una ley de partidos políticos y una ley orgánica del Instituto Federal Electoral.

La reforma del Estado

La reforma del Estado es un proceso que conlleva la distribución del poder en el sistema político como contraposición y acotamiento al poder presidencial. Y ello obedece a que el ejercicio centralista del poder presidencial ha primado sobre los otros dos poderes. Por lo que se refiere a los gobiernos estatales y municipales estos han sido el resultado de decisiones verticales. La relación simbiótica entre el PRI y el gobierno hace necesario establecer nuevos límites y relaciones entre ellos. Finalmente también se debe tener en cuenta que hasta ahora no existen

mecanismos de consulta entre el gobierno y la sociedad civil. Estos serían algunos elementos del diálogo para conformar un nuevo tipo de federalismo en el país. Veamos algunas nuevas relaciones.

En el marco de un federalismo cooperativo será necesario sujetar el ejercicio del poder ejecutivo a sus atribuciones constitucionales, valorando el efecto de la facultad constitucional del presidente de nombrar jueces y magistrados dentro del marco irrestricto del equilibrio de poderes.

En relación a la Cámara de Diputados, se debería fortalecer la Contaduría Mayor de Hacienda, su órgano técnico a fin de hacer más efectiva la fiscalización del presupuesto federal. Por lo que toca al Senado, se deberían ampliar sus facultades para requerir información a las dependencias del Ejecutivo, así como su derecho a emitir dictámenes y recomendaciones sobre la gestión pública federal. Es necesario que el Ejecutivo y el Congreso acuerden una agenda legislativa mínima para los periodos de sesión del Congreso, que permita programar y calendarizar el estudio, discusión, enmienda y aprobación, en su caso, de las iniciativas del Ejecutivo, con suficiente tiempo y elementos de juicio.

Para fortalecer al poder judicial, dentro de la lógica de su independencia, deberían puntualizarse aspectos tales como: mecanismos efectivos de control de los actos de autoridad; perfeccionamiento de los sistemas de designación y ascenso, así como de capacitación y actualización de los funcionarios judiciales; modernización de las funciones sustantivas y adjetivas. La piedra de toque ha de consistir en separar del poder ejecutivo la facultad de nombrar jueces y magistrados. La sociedad debiera participar en su nombramiento y destitución mediante alguna forma directa o indirecta.

En la construcción de un nuevo federalismo se debe realizar una redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos de la Federación hacia los órdenes estatal y municipal de gobierno. En tal sentido, debe revisarse el sistema de coordinación fiscal para destinar mayores recursos a estados y municipios y, simultáneamente, emprender una reforma profunda que descentralice hacia ellos funciones hoy a cargo del gobierno federal. Así, la inversión y el gasto público serán el detonante del desarrollo regional. También será indispensable promover los cambios legales necesarios a fin de que los municipios ejerzan una mayor autonomía en sus funciones recaudatorias, así como para definir fórmulas que aseguren la entrega directa de una parte de los ingresos federales participables a los municipios.

Las relaciones entre el PRI y el gobierno son un complejo entramado.

Sobre este particular, Ernesto Zedillo manifestó²² que como mandatario estará “distante del PRI en la designación de sus candidatos y ofrecerá a todos los partidos políticos, por igual, un trato fundado en el diálogo, el respeto y la verdad”. Esto pone en la palestra el tema de la equidad en la competencia política, y tiene que ver con la reforma interna del PRI para convertirlo en un auténtico partido de electores, al margen de sus relaciones con el gobierno. Resulta alentador que el PRI haya iniciado, en esta dirección un proceso de reforma interna tendiente a fortalecer la selección democrática de sus candidatos y dirigentes, lo cual sin duda, beneficiaría a los estados y municipios, los cuales verían con buenos ojos dejar de recibir decisiones verticales en la elección de sus gobernantes, para someter la decisión a los procesos electorales.

El pacto institucional podrá funcionar mejor si se establece una nueva relación entre el poder gubernamental y la sociedad civil, a partir de la incorporación en la Constitución Federal de mecanismos de consulta como: el referéndum para la derogación total o parcial de una ley aprobada por el Congreso de la Unión; y el plebiscito como forma de consulta al ciudadano, en relación con actos y obras de la autoridad federal.

Post Scriptum

Otros factores que no debieran pasarse por alto en la perspectiva de la reforma del Estado, serían los relativos a la instauración del servicio de carrera, como contención al peligro que representan la corrupción y las prácticas patrimoniales y autoritarias en la administración pública federal; así como la cuestión de la autonomía de los pueblos indígenas, sobre todo en lo referente a su organización y costumbres sociales. Las dos anteriores medidas, deberían de impulsarse con sendas propuestas de adición a la Constitución Federal.

La reforma del Estado debe pasar también por desmontar el corporativismo sindical que existe de manera vertical, permitiendo la libre afiliación de los trabajadores a los partidos de sus preferencias.

Como corolario a esta serie de propuestas es necesario advertir que en el proceso de instrumentación del pacto institucional, veremos una rara combinación de costumbres antiguas e ideas renovadoras que lucharán por superponerse unas a otras. Lo ideal en este caso, será que el poder

²² *La Jornada*, domingo 13 de noviembre de 1994, p. 6.

político induzca el entrelazamiento de dichas posiciones, a través de la negociación y el consenso, para conseguir que el pacto institucional sea plenamente aceptado, tanto por el gobierno como por la oposición democrática en su conjunto.

La nueva institucionalidad en México deberá tener como base el acatamiento a la Constitución Federal, la vigencia del Estado de Derecho y la igualdad jurídica fundados en una práctica de la cultura y la legalidad como término de la convivencia democrática para alcanzar la modernidad y la pacificación del país.