

Retos y perspectivas de la consolidación democrática en México

Memoria



CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Consejero Presidente: Javier Santiago Castillo

Consejeros electorales: Eduardo R. Huchim May
Rubén Lara León
Rosa María Mirón Lince
Rodrigo Morales Manzanares
Juan Francisco Reyes del Campillo Lona
Leonardo Valdés Zurita

Secretario ejecutivo: Adolfo Riva Palacio Neri

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS:

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: Sergio Muñoz Cambrón
Suplente: José Carlos Trejo Salas

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: Vicente Gutiérrez Camposeco
Suplente: José Luis Domínguez Salguero

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: René Arce Islas
Suplente: Froylán Yescas Cedillo

PARTIDO DEL TRABAJO

Propietario: Ernesto Villarreal Cantú
Suplente: Adrián Pedro Cortes

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietario: Alejandro Agundis Arias
Suplente: Alejandro Gamboa López

CONVERGENCIA

Propietario: Elías Cárdenas Márquez
Suplente: Gabriel Lugo Garay

PARTIDO DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA

Propietario: Marcela Pérez García
Suplente: María de Lourdes Pozos López

PARTIDO ALIANZA SOCIAL

Propietario: José Alfonso León Matus
Suplente: Francisco Carlos Zárate Ruiz

MÉXICO POSIBLE

Propietario: Luis Ricardo Galgera Bolaños
Suplente: Joaquín Alva Ruiz Cabañas

PARTIDO LIBERAL MEXICANO

Propietario: Silvia Preuss Windfield
Suplente: Mario Álvarez

FUERZA CIUDADANA

Propietario: Alejandro González-Durán Fernández
Suplente: Jorge Carlos Díaz Cuervo

COMISIÓN DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

Presidenta

Consejera Electoral Rosa María Mirón Lince

Integrantes

Consejero Electoral Leonardo Valdés Zurita

Consejero Electoral Rodrigo Morales Manzanares

Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Sandra García Álvarez

D.R.© Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica
Huizaches 25, colonia Rancho los Colorines, delegación Tlalpan,
C.P. 14386 México, D.F.

www.iedf.org.mx

ISBN: 968-5505-35-7

1a. edición, mayo de 2003

Impreso y hecho en México

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Índice

27 DE NOVIEMBRE DE 2002

Inauguración

Palabras del licenciado Javier Santiago Castillo	7
Palabras de la maestra Rosa María Mirón Lince	11

Conferencia Magistral

"El futuro de la democracia en América Latina" Doctor Ludolfo Paramio Rodrigo	19
--	----

Mesa Redonda

"¿Y después de la alternancia? Los escenarios del cambio político en México"	
DOCTOR JEAN FRANÇOIS PRUD'HOMME	57
DOCTORA ISABELLE ROUSSEAU	66
DOCTOR ANDREAS SCHEDLER	79

28 DE NOVIEMBRE DE 2002

Conferencia Magistral

"Los problemas de la democracia postransición"

DOCTOR MANUEL ANTONIO GARRETÓN 89

Mesa Redonda

"Participación y representación políticas:
el fantasma del abstencionismo"

DOCTOR VÍCTOR ALEJANDRO ESPINOZA VALLE 117

DOCTORA YOLANDA MEYENBERG 165

DOCTORA JACQUELINE PESCHARD 172

Inauguración
Palabras del Consejero Electoral
licenciado Javier Santiago Castillo¹

27 de noviembre de 2002

Distinguidos conferencistas;
Consejeros electorales;
Señoras y señores:

La democracia de nuestros días enfrenta una paradoja: como nunca antes, el modelo democrático goza de un amplio prestigio, pero al mismo tiempo crece la desconfianza de amplios sectores sociales respecto de su capacidad para organizar vínculos sociales y políticos, fructíferos para todos.

Las instituciones democráticas son operativas cuando logran ser legítimas, es decir, cuando los ciudadanos se identifican con ellas. Vivimos un periodo de creciente erosión de la confianza ciudadana en todo lo que significa la política y los políticos. Ya sea escepticismo, decepción, o confusión, el punto es que tiende a disminuir el interés y aprecio de los ciudadanos por lo colectivo y la vida pública; es decir, por las instituciones, reglas, valores y todo aquello que nos legó la Ilustración.

¹ Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Para el caso mexicano, la última encuesta nacional sobre cultura política revela que los partidos políticos y el gobierno ocupan los últimos lugares en la confianza ciudadana. Por su parte, Latinbarómetro 2001 refiere que a la pregunta sobre qué tipo de régimen es preferible, sólo un 48% de los encuestados aludieron a la democracia. Si a estos indicadores se les suman los índices de abstención en las elecciones más recientes en el ámbito mundial, percibiremos grandes interrogantes sobre la democracia contemporánea.

El problema se torna aun más complejo si tomamos en cuenta los impactos políticos de la globalización en curso. El virtual estado de sitio en que se celebran los más importantes foros económicos mundiales, representa más que una anécdota. Revela el distanciamiento creciente entre las decisiones políticas y económicas y los intereses de vastos sectores sociales.

Desde Tulyehualco o diversos municipios oaxaqueños en que los habitantes se hacen justicia por propia mano en contra de la delincuencia hasta el levantamiento de los indígenas de Chiapas; desde la violenta protesta de los campesinos de San Salvador Atenco y de Morelos hasta las grandes manifestaciones de Seattle y Génova, muchos de los nuevos movimientos y reivindicaciones sociales tienen en común su reproche al "autismo" de las élites políticas y la adopción de una actitud posmoderna que rechaza los antiguos valores y significados. En el fondo, todas estas expresiones de inconformidad social indican elementos de crisis que contienen las actuales formas de representación.

No es un juego de palabras. La fuerza moral y política de la democracia siempre ha residido en su habilidad para adaptarse a circunstancias cambiantes, manteniendo sin embargo su capacidad para integrar de manera representativa intereses diversos.

Las nuevas exigencias que recorren a todos los sistemas democráticos del mundo, adquieren características particulares y connotaciones de urgencia en países que, como México, han vivido –y viven aún– un complejo proceso de transición democrática. Hasta ahora, hemos logrado la construcción de reglas electorales claras y equitativas, e instituciones electorales imparciales. Pero la democracia no se agota en sus procedimientos, ni la transición concluye en la alternan-

cia. Quedan pendientes en la agenda temas cruciales, como el desarrollo de una cultura política que haga florecer los valores democráticos en los diversos ámbitos de la vida social, más allá de los procesos electorales; y la maduración del conjunto de las instituciones republicanas en una ruta de vigencia plena del estado de derecho y respeto a los derechos humanos.

Al igual que otras democracias del mundo, México requiere nuevas fórmulas que recuperen la idea clásica de la política, como el espacio en el cual los individuos desarrollan sus identidades y contribuyen al bien común. Un esfuerzo intelectual y político de esta naturaleza, casi equivale a una reinvenCIÓN de la democracia. En palabras de Norberto Bobbio, se trata de democratizar la sociedad. Esto es, que la mayor parte de las instituciones de la sociedad tengan canales democráticos de participación y deliberación, al tiempo que las instituciones gubernamentales transitan hacia nuevas formas de apertura que las hagan permeables a las viejas y nuevas demandas e intereses de la sociedad. De lo que se trata es de construir espacios de diálogo en los que no sean necesarios los machetes para que los ciudadanos sean escuchados, pero en los que tampoco sean los machetes sino la palabra razonable lo que impere en las decisiones.

Por lo tanto, la democracia debe ser repensada si se quiere contar con ella para transformar las áreas de conflicto en nuevos ámbitos de consenso. Para lograrlo, es necesario configurar espacios de participación pública que permitan la deliberación. La mayor y mejor institucionalización de los sistemas de partidos constituye una clave para la gobernabilidad democrática, como acertadamente afirma Ludolfo Paramio. Hay otras, que también conviene tener presentes. Se requiere una estrategia cooperativa de los actores, que permita cambiar el marco institucional sin necesidad de esperar a que éste alcance un punto de crisis irreversible. No se trata de perfeccionar esta o aquella de las instituciones, sino de construir un entramado de institucionalidad democrática que haga modernas, legítimas, eficaces y eficientes al conjunto de las decisiones tomadas en el ámbito público.

Hablamos, entonces, de retos y más retos para la consolidación democrática en México. Por ello el Instituto Electoral del Distrito Federal haya estimado necesario invitar a muy distinguidos pensado-

res a reflexionar sobre este tema, que marca el presente y seguramente marcará el futuro cercano de nuestro país. La sustentabilidad democrática en México y en el mundo es, sin duda alguna, una de las claves fundamentales para intentar darle un sentido civilizador a este complejo siglo XXI.

Repensar la democracia ante nuevas realidades y renovar sus significados sin renunciar a su contenido esencial, es tarea indispensable para no convertirla en modelo anquilosado. Revisar sus retos y perspectivas, tanto en México como en el resto del mundo, es aún más relevante en momentos en que un poder hegemónico pretende convertirla en pretexto para la intolerancia hacia otras costumbres y estilos de vida, en argumento para dar paso al lenguaje de las armas.

Siendo universal en sus valores, la democracia adquiere connotaciones profundamente autóctonas. Cada nación –en el sentido más amplio– le imprime su propia identidad. Vale decir, en el actual y preocupante momento del mundo, que la democracia impuesta por la fuerza contradice la esencia misma de la democracia, pues deviene en simple acto de colonialismo.

Estoy cierto de que las aportaciones que se hagan en este ciclo de conferencias permitirán ampliar las perspectivas de consolidación democrática de México.

No me queda sino solicitarles que se pongan de pie para hacer la declaración inaugural. A las nueve horas con quince minutos del día 27 de noviembre de 2002, declaro inaugurado el ciclo de conferencias "Retos y Perspectivas de la Consolidación Democrática en México".

Enhorabuena. Muchas gracias.

Inauguración
Palabras de la Consejera Electoral
maestra Rosa María Mirón Lince¹

27 de noviembre de 2002

El Instituto Electoral del Distrito Federal da a ustedes la más cordial bienvenida al ciclo de conferencias "Retos y Perspectivas de la Consolidación Democrática en México", que es un foro de discusión sobre la democracia y los medios para fortalecerla.

La educación cívica es una de las tareas estratégicas para el Instituto, porque la divulgación de los derechos fundamentales y la promoción de una cultura cívica, para contar con ciudadanos que ejerzan de manera cotidiana los valores y prácticas de la democracia, son los pilares para conformar un régimen democrático, sólido y perdurable.

Estamos convencidos de que la democracia es, más que una forma de selección de los gobernantes, un modelo de convivencia en el que la intolerancia es reemplazada por el pluralismo, la injusticia por la legalidad y la violencia por el diálogo.

La democracia es un régimen en el que los gobernantes son responsables ante una sociedad que, periódicamente, les manifiesta su opinión y expectativas. La sociedad expresa, además, a través del

¹ Presidenta de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

voto, su confianza hacia las propuestas que, a su parecer, son las adecuadas para velar por el interés público. Así, en esta dinámica, los procesos electorales convierten a los políticos en candidatos y a los ciudadanos en electores. En los comicios, la democracia se renueva y adquiere su máxima expresión porque los votantes tienen el poder de depositar en las urnas una opinión que juzga a los profesionales de la política, amonestándolos, reemplazándolos o reiterándoles la confianza en su buen desempeño, según sea el caso.

Sin embargo, los exámenes más acuciosos de la democracia nos advierten que estos procesos, quizás debido a su complejidad, no están libres de riesgos, entre los cuales, los mayores, son los usos –que no dudo en llamar perversos– de los métodos democráticos. Probablemente, la manera más conocida en que los procedimientos democráticos pueden ser desvirtuados ocurre cuando los comicios son reducidos a formas de legitimación semiautomática, sin garantías para el voto libre, secreto e intransferible.

También en los régímenes que sí garantizan las libertades que respaldan la libre opinión de los electores a través del voto, el fin de este ejercicio puede ser violentado en sus propósitos originales. Esto sucede cuando la opinión ciudadana es ignorada durante los intervalos entre las elecciones, y cuando las propuestas de gobierno y políticas públicas son reemplazadas por estrategias de mercado, que reducen a los ciudadanos a la categoría de consumidores.

Los peligros que acechan a la democracia, ya sea para tergiver sarla, o para disimular su ausencia, hacen evidente que necesita ser protegida y preservada desde sus cimientos –que son los ciudadanos– y que no podemos conformarnos con su presencia formal.

Un régimen que se sustenta en la opinión de los ciudadanos, para responder a sus necesidades y atender sus peticiones, no puede limitar la expresión de la sociedad a los años electorales, ni reemplazar la selección de alternativas de gobierno por una competencia de imágenes. Y menos aún puede decirse democrático un Estado que convoca a comicios sin que los votos ciudadanos estén protegidos por la libertad, el secreto y la pluralidad de opiniones.

Es por ello que la democracia, aún en su definición mínima, necesita hallar respaldo y sustento en los derechos y libertades de los

ciudadanos, pues son ellos los que le dan razón de ser, la ponen en práctica y la convierten a la forma en régimen.

Los partidos políticos, por su parte, constituyen, formas de organización y participación a través de las cuales los ciudadanos pueden hacer sentir su presencia de manera permanente. En gran medida gracias a ellos, la democracia no se limita a lo electoral, sino que se mantiene como una práctica continua, principalmente desde los espacios legislativos.

Estos institutos políticos son, además, centros de organización desde los cuales se recogen los problemas e inquietudes de la sociedad, se articulan propuestas y compromisos que, con el apoyo de los votantes, pueden llegar a convertirse en políticas públicas.

Por todo esto la democracia no puede ser entendida sin la presencia constante de los ciudadanos, y esta presencia no sería posible sin las actividades permanentes de educación política, articulación de demandas y medios de expresión a cargo de los partidos políticos.

En este punto es preciso reconocer que estamos ante una noción de democracia que ha rebasado el ámbito de lo formal, para constituirse en un ejercicio que comienza con el reconocimiento de un conjunto de derechos y obligaciones que deben ponerse en práctica. Me refiero a los derechos ciudadanos de participación, asociación y expresión, y a las obligaciones de acudir a votar, interesarse por los problemas de la comunidad y respetar las leyes y los acuerdos. Al poner en práctica tales derechos y obligaciones, los individuos ejercen la ciudadanía y hacen de la democracia una realidad.

Democracia y ciudadanía son, como podemos ver, conceptos que en su máxima expresión involucran acciones; en su mínima expresión significan identidades. La democracia se construye con participación, y sólo puede preservarse en la medida en que los ciudadanos se reconocen como tales y si comparten la preferencia por convivir en un régimen democrático.

Esta preferencia encuentra su expresión cotidiana en un conjunto de actitudes, en el ejercicio de los valores de la democracia, que son, entre otros, el respeto a la legalidad y a los acuerdos tomados; la tolerancia hacia las diferencias de opinión, de condiciones sociales y

de modos de vida; el diálogo, como forma de resolver las controversias y de buscar soluciones.

Los que comparten estos valores se reconocen como ciudadanos y prefieren la preservación de los derechos y obligaciones que implica vivir en una democracia, antes que su abolición. Sólo con esos valores es posible que la democracia formal sea una realidad cotidiana.

El largo camino de la transición a la democracia en México da cuenta de un complejo proceso a través del cual los derechos que las leyes consagraban se convirtieron en garantías para los ciudadanos. Da cuenta también de una paulatina apropiación de valores democráticos por parte de los individuos, y da cuenta, además, de una expansión de su identidad, no sólo como mexicanos, sino como ciudadanos y parte de un régimen democrático.

Este camino aún no concluye. El proceso de consolidación de nuestra joven democracia no será menos complejo que el que nos llevó a su conformación. Ante el reto de consolidarse como un régimen de gobierno y como una forma de vida que llegue, efectivamente, a todos los rincones el país, nuestra aún joven democracia tiene múltiples perspectivas, no todas ellas alentadoras. Existe la posibilidad de que los ciudadanos sufran el "desengaño de la democracia"; el riesgo de que ésta sea reducida a los procesos electorales; la eventualidad de que la marginación que prevalece en regiones remotas del territorio nacional sirva para mantener enclaves de autoritarismo, o el peligro de que la competencia entre propuestas de gobierno sea reemplazada por contiendas de imágenes mediáticas. Todas estas son perspectivas oscuras, pero desgraciadamente reales.

Para nuestra democracia, superar los retos de su extensión y consolidación, es una tarea que reclama del concurso de partidos políticos, organismos electorales e instituciones educativas, entre otras. Pero juntos habremos de articular estrategias que hagan llegar los valores democráticos, así como las libertades y garantías de este régimen a todos los rincones del país, y a todos los sectores de la sociedad.

Con el propósito de comprender los retos y perspectivas de nuestra democracia (a través de distintas experiencias de México y de otros países) y diseñar propuestas para hacerles frente, el Instituto

Electoral del Distrito Federal ha convocado a distinguidos especialistas, mexicanos y extranjeros.

Agradezco la invaluable presencia de los conferencistas magistrales Ludolfo Paramio, doctor por la Universidad Autónoma de Madrid y destacado investigador en materia política del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, y Manuel Antonio Garretón, doctor por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París y agudo pensador de los escenarios políticos y sociales que podrán originarse al cambio de siglo en América Latina. Ellos compartirán con nosotros sus reflexiones sobre "El futuro de la democracia en América Latina" y "Los problemas de la democracia postransición", respectivamente. Gracias a ellos por aceptar nuestra invitación.

Contaremos también con las intervenciones de Jean François Prud'homme, doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de York, Toronto, Canadá, y reconocido investigador de El Colegio de México; de Isabelle Rousseau, doctora en sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París, especialista en materia electoral internacional; y de Andreas Schedler, doctor en Ciencia Política por la Universidad de Viena y experto en transiciones políticas y sistemas electorales, todos ellos comentaristas de "¿Y después de la alternancia? Los escenarios del cambio político en México".

Mañana estarán con nosotros Víctor Alejandro Espinoza, doctor en Sociología Política por la Universidad Complutense de Madrid y doctor en Ciencia Política por la UNAM, también reconocido investigador de El Colegio de la Frontera Norte; Yolanda Meyenberg, doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de México y especialista en cultura de la democracia; Jacqueline Peschard, doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de Michoacán, cuyas investigaciones en materia electoral son hoy un referente obligado en la Ciencia Política; y Federico Estévez, doctor en Ciencia Política por la Universidad de California Los Ángeles, destacado investigador en materia electoral del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Todos ellos integrarán la mesa "Participación y representación políticas: el fantasma del abstencionismo".

Este sobresaliente grupo de investigadores y académicos compartirán con nosotros sus experiencias, reflexiones y conocimientos so-

bre los retos y perspectivas de la consolidación democrática, tanto en nuestro país como en otras latitudes.

Expreso a nuestros ponentes y conferencistas magistrales mi reconocimiento profesional e institucional, y a ustedes les invito a ser parte de este ciclo que, estoy segura, en mucho nos ayudará a comprender cuánto hemos avanzado y cuánto nos queda por andar en la construcción de nuestra democracia.

Muchas gracias.

Conferencia Magistral
El futuro de la democracia
en América Latina

DOCTOR LUDOLFO PARAMIO RODRIGO

27 de noviembre de 2002

Conferencia Magistral
El futuro de la democracia
en América Latina

DOCTOR LUDOLFO PARAMIO RODRIGO

MODERADOR: [*Palabras de bienvenida*]

CONSEJERA ROSA MARÍA MIRÓN LINCE:

El doctor Ludolfo Paramio Rodrigo es un investigador que ha estado constantemente al tanto de la realidad mexicana y ha escrito –a lo largo de los últimos años– en distintas publicaciones nacionales. Él es doctor por la Universidad Autónoma de Madrid y es profesor de investigación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas en Madrid, España. Algunas de sus publicaciones más recientes son: *Democracia y desigualdad: los casos de Perú y Chiapas; Leviatán 82-2000*, *La crisis de la política en América Latina*, en *Praxis Sociológica* número 5, “Perspectivas de la democracia en América Latina”, y “Estrategias partidarias y desconfianza política”, esta última publicada en la *Revista Internacional de Sociología*.

Aprecio mucho su presencia aquí y agradezco en lo personal al doctor Ludolfo Paramio por haber aceptado esta invitación.

DOCTOR LUDOLFO PARAMIO RODRIGO:

Muchas gracias. Buenos días. Yo debo empezar dando las gracias –por pura lógica– al Instituto Electoral del Distrito Federal por su in-

vitación y en especial, también –aparte de al Consejero Javier Santiago Castillo– a la maestra Rosa María Mirón, sin cuyo hincapié casi personal, probablemente no estaría hoy aquí. Les agradezco mucho a los dos su invitación, su gentileza y les agradezco también a todos ustedes el estar hoy presentes en esta Conferencia.

El tema de la Conferencia es *Las Perspectivas de la Democracia en América Latina*. Es sin duda, un buen tema inaugural de un ciclo como éste. Y sin embargo, hay una paradoja en el hecho de que bastantes de los rasgos que se pueden percibir en este momento o se pueden destacar como problemáticos sobre el futuro de la democracia en América Latina, precisamente no están presentes o, si se quiere ser pesimista, no están presentes todavía en la vida política mexicana.

No es precisamente la primera ocasión en que la vida política mexicana parece como completamente singular e inclasificable o excepcional respecto a la del resto de los países de la región, y lo que en este caso es novedoso es que los cambios del año 2000, la culminación con la alternancia en la presidencia de la nación del proceso de cambio político y el final de la fase de partido hegemónico, han introducido grandes novedades en la política mexicana en la que hoy –aunque nadie puede discutir que se trata de un régimen democrático– se puede decir que aún no están presentes algunas de las características de otras democracias de la región.

Voy a ver si me explico un poco más de manera que se entienda a qué me refiero. Mi argumento es que ese desencanto de la democracia, del que han hablado la maestra Mirón y el Consejero Javier Santiago Castillo, tiene aspectos más dramáticos en otros países de la región, en el sentido de que existe un profundo rechazo respecto al conjunto del sistema de partidos políticos e incluso una fuerte tentación de desbordar ese sistema de partidos a la hora de buscar opciones políticas, alternativas políticas.

Como saben ustedes, continuando lo que empezó en Venezuela con la elección del presidente Chávez, se han producido en los últimos meses dos elecciones en las que claramente el candidato aparecía como extrasistémico y antisistémico: la elección de Evo Morales, en Bolivia, que pudo haberse convertido en Presidente si las reglas electorales para pasar de los votos populares a la elección del

Presidente propiamente dicho hubieran sido diferentes y, hace todavía muy pocos días, la elección del Coronel Lucio Gutiérrez, el ex coronel Lucio Gutiérrez, en Ecuador, como nuevo Presidente.

Entonces, hay un fenómeno muy marcado en algunos países de la región que es la falta de confianza de los ciudadanos en los partidos que podríamos considerar tradicionales o consolidados y la búsqueda de candidatos extrasistema.

En segundo lugar, hay otro rasgo perceptible en este momento a escala continental que es la sublevación de los electores contra lo que han sido las reglas de juego económicas, durante los últimos, si no 20, 10 años por lo menos, desde el momento de la formulación del consenso de Washington en 1990-1991, desde el momento en que a Williamson se le ocurrió la idea sin duda brillante, desde el punto de vista del marketing académico, de escribir un artículo hablando del consenso de Washington y resumiendo en un decálogo las ideas básicas de las reformas neoliberales de la economía latinoamericana.

Desde esas fechas, o si se quiere desde la crisis de la deuda, ha habido un profundo cambio en las reglas de juego que rigen las economías nacionales y el contexto global en el que se mueven esas economías nacionales, y como consecuencia de esos cambios se ha acabado produciendo una fuerte frustración durante los últimos meses, que está traduciéndose en algo que, aunque suene equívoco, podríamos llamar una demanda de políticas alternativas a las que se movían dentro del marco del consenso de Washington.

Habría dos novedades en este momento en la política latinoamericana que serían: una, el desbordamiento o la sublevación de los electores contra el marco del consenso de Washington, contra el consenso neoliberal en el manejo de las economías nacionales y, dos, la incapacidad o baja credibilidad de los partidos tradicionales frente a esas nuevas demandas de los electores. Subrayo: esto o todavía no sucede o quizás no llegue a suceder en México.

La cultura política de cada país, de la región, es sin duda muy singular y los datos que citaba el consejero Javier Santiago Castillo sobre la existencia de sólo un 50, o un 48% de mexicanos que en el año 2001 consideraban a la democracia preferible en cualquier circunstancia a cualquier otro tipo de régimen, sin duda son muy llama-

tivos y si se quiere excepcionales en la región, pero la cultura política no necesariamente es crucial a la hora de evaluar el funcionamiento de los sistemas democráticos. Puede que a largo plazo sea mucho más interesante considerar los niveles de participación política, los niveles de abstención o de participación electoral real.

Las elecciones de 2000 en México supusieron un giro hacia la alternancia, hacia una mayor credibilidad del sistema político y potencialmente hacia una mayor participación. Lo que se trata de saber es si ese incremento de la participación o de la credibilidad de las instituciones se va a perder rápidamente, si se está, incluso, perdiendo ya o si, por el contrario, puede convertirse en un rasgo nuevo de la política mexicana que acabe convirtiendo en norma la participación y la confianza en las instituciones.

Como es evidente, en México existe un sistema razonablemente constituido, estable, de tres partidos, que no parecen estar en crisis o bien, según lo prefieran ustedes, parecen estar siempre en crisis, pero mantenerse dentro de esa crisis con notable salud y bastante estabilidad, en lo que se refiere al apoyo electoral.

Entonces, no produce la impresión de que en estos momentos vayan a aparecer candidaturas extrasistémicas; casi todo el mundo espera o piensa que el marco de elección de los próximos años en México va a estar determinado por las ofertas de estos tres partidos. Y tampoco produce la impresión de que haya claramente una sublevación de los electores contra lo que ha sido el marco de la política económica durante estos años.

Hay un sector de los electores que siempre ha estado en contra de esta política económica; hay otro sector que ha oscilado según los resultados que ha ofrecido la economía; y hay un sector que apoya claramente las reformas promercado más la integración a la economía norteamericana en su conjunto, y lo que podemos llamar las reformas modernizadoras o neoliberales de la economía mexicana. No se diría que en este momento es perceptible un giro particular en el electorado, no se diría que haya en el horizonte una crisis del sistema de partidos.

Marcadas las dos diferencias, diría que en el conjunto de la región hay esa sublevación contra el consenso de Washington y esa

crisis del sistema de partidos, y que en México no lo hay; me van a dejar que analice brevemente ya que, a mi juicio, son las explicaciones de esos hechos o esas características generalizadas de la democracia en los demás países de la región, para tratar de ver, en esa perspectiva, cuál puede ser la evolución futura de las dos.

Hay un primer punto que se ha mencionado también en las intervenciones iniciales, que es lo que podríamos llamar el repliegue hacia la privacidad o hacia el individualismo, a expensas de la participación en lo público. Es bastante evidente que desde los años ochenta existe un cambio cultural importante, por el cual confiar en la esfera de lo público, defender la política, interesarse por el gobierno nacional, son cosas mal vistas, culturalmente anticuadas y que corresponden a una herencia ya no vigente. Mientras que confiar en el mercado, confiar en la defensa de los intereses particulares (entendidos normalmente como intereses familiares), se considera que son rasgos de modernidad y de adaptación a un mundo diferente.

Este factor yo diría que es real; hay una moda cultural que ha funcionado durante estos veinte años en casi todos los países, o por lo menos en todos los que yo conozco; tiene como característica ser una moda, lo cual quiere decir que no necesariamente revela lo que está pasando en realidad en las conciencias individuales, sino más bien dicta lo que las personas deben decir cuando se las encuesta.

Es decir, probablemente las personas, en particular en Estados Unidos, que es quizá el país más estudiado en este aspecto, las mismas personas que dicen desconfiar de la política y no creer en la participación en la esfera de la política pública, en la esfera de lo público, están dedicando más horas a la participación política de lo que lo hacían las personas de los mismos niveles culturales y sociales en años anteriores.

Lo que sucede es que se ha producido una dispersión entre la participación a través de los partidos políticos y la participación a través de asociaciones voluntarias, organizaciones no gubernamentales, etcétera.

Según el señor Putnam esa participación ha disminuido en Estados Unidos; bueno, según otras estadísticas, para no entrar en discusión, por el contrario ha crecido. Lo que hay es una mayor participa-

ción en la esfera de lo público, pero a través de asociaciones voluntarias, muchas veces como camino para apoyar a su vez opciones partidarias. Es decir, que para un ciudadano de 25 a 30 años está mal visto declarar en una encuesta que le interesa mucho y tiene una gran confianza en la política nacional; en cambio, está bien visto declarar que se considera muy grave algún tipo de problema serio, como la destrucción del medio ambiente, la desigualdad de derechos de la mujer o la situación de las minorías. Pero mientras se declara que esto sí se considera realmente importante y algo digno de movilización, cuando se está trabajando en organizaciones que actúan en estos campos, normalmente a través de ellas se está luego financiando o apoyando las campañas de los grandes partidos; con lo cual el aparente descrédito de la política nacional, parece ser más bien un dispositivo retórico y una definición de intereses y objetivos por parte de las personas.

O dicho de otra manera, que las encuestas sobre desconfianza hacia la política nacional, pueden ser extraordinariamente engañosas en la medida en que más que revelar la participación real de las personas en la política, lo que están revelando es lo que se considera que el ciudadano educado debe decir cuando se le hacen esas preguntas. Sin embargo, es indudable que esa moda existe y que hay, por decirlo así, un descrédito, aunque sólo sea retórico, de la participación en la política nacional y una primacía o una revalorización de la privacidad y la defensa de los intereses particulares y/o familiares. Y que esto, muy probablemente, va vinculado con el auge de la idea de que el mercado debe ser el mecanismo central de regulación social y que la intervención de los gobiernos o la presencia del Estado en la vida pública es algo disfuncional, no sólo para la economía sino para la libertad individual.

Como éste no es el tema de esta conferencia, me permitirán ustedes que trate de no analizar o discutir la validez de esta ideología sobre la primacía del mercado o la superioridad del mercado respecto al Estado en la organización de la sociedad, sino que apunte simplemente que ha habido este ascenso, si quieren ustedes ideológico o cultural, y que ha llevado aparejado en mayor o menor medida un descrédito de la participación en la esfera de lo público, incluso cuan-

do esta participación ha crecido o se ha mantenido en los mismos niveles.

Esto es un fenómeno universal con mayor o menor incidencia, según los países y según los momentos. Cuando se ha producido, tras haber venido posponiéndose durante mucho tiempo la alternancia en la Presidencia del país –como era el caso mexicano–, es probable que haya habido un fenómeno por lo menos coyuntural de revalorización de la política, de la gran política. La cuestión es saber si eso es duradero o no, y hecha esta nueva alusión a la situación mexicana, me vuelvo al resto de los países. ¿Qué es lo singular en América Latina partiendo de esa desconfianza retórica hacia la participación en la política nacional?

Primero, que en América Latina se ha producido en general una reformulación muy severa, muy profunda de las reglas de juego de la economía, con una enorme disminución de la presencia del Estado en la economía y en la sociedad, que se traduce finalmente en la desaparición o reducción muy drástica de la capacidad del Estado para proteger a los ciudadanos de lo que podemos llamar si me disculpan, las inclemencias del mercado. Es decir, se han hecho reformas que pretenden ofrecer muchas más oportunidades al funcionamiento del mercado y consiguientemente a la defensa o la elección de sus vías de actuación por los individuos en el mercado.

Pero al hacerlo el Estado ha renunciado o ha confesado no poder seguir manteniendo muchos mecanismos que anteriormente le permitían proteger a los ciudadanos frente a las situaciones hostiles del mercado. Me refiero claramente a una situación en la que la apertura financiera impide a los gobiernos proteger a los ciudadanos sobre las turbulencias de los mercados financieros; es decir, una situación de apertura financiera en la que una grave crisis en las economías asiáticas se traduce en turbulencias financieras y monetarias para los países de América Latina. Una situación en la que la suspensión de pagos en Rusia, significa la huida de los inversores en América Latina, o incluso la venta de activos de alta rentabilidad en países de la región a efectos de cubrir las pérdidas en los balances de los fondos de inversión que habían perdido hasta la camisa en las operaciones en Rusia; una situación en la que la crisis de la lira turca puede pro-

vocar el definitivo hundimiento de la economía argentina; es evidente que ésta es una situación en que la capacidad de los Estados para proteger a los ciudadanos de su país de los efectos de las turbulencias que se producen fuera ha disminuido drásticamente.

Pero a esto debemos añadir el abandono no ya de la existencia de un área pública productiva y la desaparición de empresas públicas, sino la desaparición –en muy buena medida– de los servicios públicos, incluyendo servicios públicos esenciales como la educación y la sanidad y su privatización, más la desaparición o privatización de los mecanismos de pensiones, que es posible que sólo cubrieran a una parte muy reducida de la población, pero eran mecanismos dependientes de las finanzas públicas.

La idea de que el mercado debe proporcionar todo ese tipo de protección o de servicios públicos, a lo que ha conducido es a una situación en la que una crisis exógena, una crisis producida por turbulencias financieras o simplemente por la caída del mercado norteamericano a consecuencia de la crisis de 2000-2001, se traduce en que el Estado tiene muy poca capacidad para proteger a los ciudadanos contra el comportamiento claramente insatisfactorio del mercado.

Partimos de una situación a comienzos de los ochenta, en la que los principales países industriales de la región tenían una gran capacidad para proteger a los ciudadanos frente a los comportamientos adversos del mercado.

Esto significaba también que el mercado funcionaba crecientemente mal y que los países se enfrentaban a situaciones económicas crecientemente inmanejables. Es evidente que era necesario algún tipo de reformas y se abordan reformas promercado muy profundas. Como saben ustedes, esas reformas se hacen –en la mayor parte de los casos– frente a una opinión pública que percibe mucho más los riesgos o las pérdidas implícitas en esas reformas, que las posibles ganancias.

Y sin embargo, esas reformas se llevan a cabo, en buena medida, porque la situación de deterioro del modelo anterior era tan profunda que no parecía posible seguirse aferrando a él. Por decirlo con una imagen: si a ustedes viene un ciudadano a convencerles de que es muy malo y anticuado vivir en una casa y que es mucho mejor

vivir al aire libre, a ustedes lo primero que se les ocurre son los inconvenientes: *¡Hombre!, ¿y si llueve? Bueno, ¿y si hace mucho frío?* Pero si la casa se está quemando, es muy probable que ustedes estén dispuestos a hacer el experimento e irse a vivir al aire libre.

La hiperinflación y los efectos de la crisis de la deuda a lo largo de los años ochenta convencieron a los ciudadanos de que había que intentar aprender a vivir al aire libre, a vivir en economías de mercado, y aceptaron que dirigentes un poco sorprendentes por su extracción del borde del sistema político, o por lo menos de la periferia del propio partido al que pertenecían, como el caso de Carlos Saúl Menem, realizaran esas reformas y que se abandonaran esos mecanismos de protección estatales, a cambio de que volviera a haber crecimiento y la economía se estabilizara y se saneara.

Esto lo que significa es un acto de fe muy fuerte de los ciudadanos en estos gobernantes y ese acto de fe parece verse compensado –digamos que hasta 1997– por una recuperación del crecimiento en la primera mitad de los años noventa. Según el Latinobarómetro, en el año 1997 la confianza en la democracia de los ciudadanos de América Latina, en promedio, fue mayor que nunca. Su apoyo a los Gobiernos alcanzó la cota máxima. Su confianza en los partidos políticos y los parlamentos fue la mayor que han llegado a tener. Después de la crisis asiática de 1997, todo eso se viene abajo y las cifras más bajas de confianza en la democracia y en sus instituciones se producen en 2001.

Curiosamente en 2002 la situación ha cambiado. Frente a lo que se percibe cada vez más no sólo como crisis económica, sino como crisis política, hay un repunte de la valoración de la democracia e incluso, en algunos casos, un repunte en el apoyo a determinadas instituciones democráticas. Es un fenómeno bastante ambiguo porque cabe sospechar, por ejemplo, que el enorme crecimiento del apoyo a la democracia en Venezuela quiere decir dos cosas distintas, según sean los encuestados. Es decir, que el apoyo a la democracia en Venezuela es bimodal, tiene dos interpretaciones de la democracia. Para el 55% de los que apoyan la democracia en Venezuela, democracia quiere decir revocar el mandato a Chávez para impedir que haya un régimen procubano. Y para el 45% restante quiere decir defender a

Chávez, que es el Presidente popular, frente al intento de retorno de la oligarquía y la partidocracia. Entonces, es evidente que aunque haya un fuerte apoyo a la democracia, la situación política en Venezuela es muy mala.

¿Qué significa un cierto crecimiento del apoyo a la democracia en Argentina? Que nadie considera que sea mejor o que haya una alternativa de tipo autoritario a la actual situación. Entonces, sería quizás ilusorio pensar que el crecimiento del apoyo a la democracia en 2002 en la región significa una mejora de la situación; por el contrario, significa que los ciudadanos están horrorizados con lo mal que está la situación en la región y quieren un poco poner los muebles a salvo. La democracia es lo menos malo.

Pero en todo caso, hubo un acto de fe de los ciudadanos en los gobernantes que les prometían de nuevo crecimiento económico y prosperidad si se abandonaba el papel dominante del Estado y se le daba ese papel al mercado; esos presidentes plebiscitados dentro de las democracias delegativas de las que habla en términos muy críticos Guillermo O'Donnell, gente que intenta saltarse los controles parlamentarios, que manipula de la forma más descarada a la Corte Suprema para no tener tampoco límites judiciales, gente que está dispuesta a todo con tal de imponer su agenda, pero que lo hace en cierta medida con un alto consentimiento social.

Esa gente alcanza grandes cotos de popularidad hasta 1997, porque la economía sigue creciendo. Incluso, Menem salva la reelección pese a que el *efecto tequila* le había dejado a la economía Argentina muy tocada, precisamente porque se considera que más vale un gobernante que ya ha salido de una crisis como la de comienzos de los noventa, que ensayar fórmulas nuevas; no hay una oposición creíble y gana la reelección fácilmente.

Ese momento de máxima fe de los electores en el nuevo modelo y en los gobernantes que lo encarnan llega hasta 1997, y desde entonces –este es mi argumento central– el estancamiento y la pérdida de los resultados económicos alcanzados van a trabajar muy seriamente en contra de la credibilidad del sistema de partidos.

Los gobernantes y la oferta de los diferentes partidos van a perder credibilidad a ojos de los electores en la medida en que fracasan

en ofrecer alternativas o simplemente en la medida en que comparten el consenso neoliberal. Y con ello llegamos a la situación actual en la que podríamos resumir mucho diciendo:

Primero, que los partidos que comparten el consenso neoliberal no aparecen como creíbles. Segundo, que cuando las dificultades económicas no han podido ser resueltas por los principales partidos del sistema, los electores buscan un candidato extrasistema. Y tercero, cuando hay un candidato dentro del sistema que no ha compartido el consenso neoliberal y que hasta ese momento no ha podido gobernar, caso evidente del PT y de Lula, lógicamente los ciudadanos optan por él.

Como todas las generalizaciones, es falsa, pero creo que puede ser sugerente. Los sistemas de partidos se han agotado en ofrecer alternativas nuevas. Hay un caso muy espectacular que es fácil de ver: cómo en Argentina un partido muy desacreditado por la gestión, la primera gestión democrática del Partido Radical, recupera credibilidad a través de su pacto con el Frepaso, y cómo eso se viene abajo de nuevo con la gestión de De la Rúa y todo el sistema político o todo el sistema de partidos salta o implosiona por debajo de cualquier límite de credibilidad. En este momento las encuestas no permiten prever quién ganará en las elecciones de abril en Argentina, pero a juzgar por la aceptación que tienen los diferentes candidatos es evidente que el sistema de partidos como tal no es creíble. Puede que la mayor parte de los candidatos que compitan o que tengan posibilidad de ser elegidos vengan del área peronista, pero no hay un candidato ni una opción justicialista claramente definida como tal. Si un candidato del justicialismo acaba destacando, será por su propia personalidad; y probablemente contará con el hecho de que la disciplina del voto peronista le apoyará. Pero no es el partido justicialista como tal el que lleva al candidato, sino que habrá un candidato al menos que se pueda beneficiar de la tradición justicialista. Hay una liquidación, una pérdida de credibilidad muy profunda en el sistema de partidos, pese a que pareció que en un momento dado podía aparecer una alternativa tras la crisis del menemismo.

Primero, hay una crisis del sistema de partidos. Segundo, sólo cuando hay una alternativa dentro del sistema cabe esperar que no se produzca pérdida de credibilidad, y tercero, y este es el punto más

dramático de la cuestión, lo que los ciudadanos están pidiendo es una ruptura o una superación de las reglas del juego económicas, es una alternativa al consenso de Washington, y para hacer eso no hay mapas.

Nadie sabe cómo puede hacer política Lula en Brasil. Nadie sabe lo que va a hacer Lucio Gutiérrez en Ecuador. Y cuando digo nadie, por supuesto incluyo a Lula, a Lucio Gutiérrez y a quien ustedes gusten. Nadie sabe lo que van a hacer.

Entonces, habrá que confiar en que se combinen la virtud y la fortuna, como decía Maquiavelo, y que consigan encontrar un espacio para hacer política social, mantener la credibilidad ante los mercados financieros y conseguir volver a algún nivel de crecimiento.

Pero es evidente que van a tener mucha más necesidad de habilidad política, que posibilidad de introducir giros drásticos en política económica. No hay milagros en economía hoy por hoy, y aunque los pueblos de América Latina estén completamente insatisfechos con el funcionamiento del consenso de Washington, no hay un marco institucional a nivel internacional que permita pensar en una política radicalmente distinta en los próximos años. Entonces, la situación en este sentido es, si me perdonan que sea un poco tremenda, explosiva. Los ciudadanos no quieren más de lo mismo; pero es muy difícil hacer otra cosa, porque el marco global de momento no lo permite.

Y como todos ustedes saben, no se puede decir que la actual administración de Washington, de cuyos criterios depende en buena medida la actuación del Fondo Monetario Internacional y en general de las instancias multilaterales, tenga un diseño claro para la reformulación de las reglas de juego internacionales. El propio Fondo Monetario, aparte de las críticas a las que se ve sometido por su mal funcionamiento, o las consecuencias indeseadas de su actuación desde la crisis asiática para acá, además de las críticas de Stiglitz, tiene las críticas de la mitad del mundo académico, incluyendo su propio ex jefe de economistas Michael Mussa, que señala que no se pueden seguir pidiendo políticas que son contradictorias con las condiciones en las que se hacen los préstamos; que no se puede querer lo blanco y lo negro a la vez. En último término, los propios economistas que han trabajado en el Fondo no creen que la política seguida en estos

años haya sido acertada, pero los únicos que ofrecen alternativas radicales son los sectores más conservadores, que van desde reclamar la desaparición del Fondo, a la idea nada despreciable de Anne Krueger de proponer simplemente que se convierta en un tribunal para la administración de quiebras y suspensiones de pagos de naciones soberanas, lo cual sin duda sería un avance; hasta las posiciones de Meltzer y otros economistas conservadores, que en último término lo que están diciendo es que los ciudadanos norteamericanos no tienen por qué salvar a los inversores irresponsables, pero que al hacerlo así pueden, estos economistas, plantear propuestas que estén más cercanas a las de los ciudadanos latinoamericanos.

Porque en último término lo que están diciendo es que la deuda, cuando alcanza niveles exagerados, no es fruto sólo de los países endeudados, sino también de quienes les han prestado, y que tienen que pagar su parte por haber llegado a esa situación.

Pero el hecho es que hay posiciones muy diferentes sobre el posible curso futuro del Fondo, pero no hay manera de saber si va a llegar a haber un futuro para el Fondo o si la situación va a seguir siendo de posposición e indefinición durante muchos meses más. Hay una fuerte demanda de cambio de políticas y no hay espacio ni un instrumento para hacerlo.

La probabilidad más visible –no digo que sea la única– es que el desencantamiento y el malestar de los electores, incluso frente a los candidatos extrasistema, crezcan todavía más, y que los sistemas democráticos se vean condenados a la inestabilidad, a la ingobernabilidad en el sentido de que no sea fácil contar con gobernantes con el apoyo y la credibilidad suficientes para emprender reformas de mediano plazo y cambiar paulatinamente el modelo económico y social.

Si esto es así, si la situación es así de complicada, nada hace obligatorio que haya un retorno a la época del autoritarismo, entre otras razones, porque en casi todos los países los militares salieron del gobierno dejando situaciones muy malas en el plano social, terribles heridas de la represión, y también en el plano económico. Muy probablemente las élites militares de América Latina en este momento no desean nuevas aventuras en este sentido, pero el peligro puede ser el de que gobernantes sin apoyo ni estabilidad social suficientes

sean incapaces de emprender reformas de fondo para llevar a los países de la región, aunque sea gradualmente, hacia otro modelo económico y social.

Vuelvo por último a México, ¿cuál sería el riesgo específico del país? Yo juraría que la dificultad que implica un sistema tripartidista en el que no existe una tradición de acuerdos parlamentarios sobre cuestiones de interés nacional, y esto se suma a una cuestión personal y a una cuestión estructural.

La cuestión personal es que el presidente Fox, indudablemente muy buen comunicador, no parece interesado o poseedor de la capacidad necesaria para crear él mismo coaliciones de apoyo a sus políticas. Es decir, el presidente Fox no se parece al presidente Fernando Henrique Cardoso, que durante sus ocho años de mandato, con un mapa político indudablemente brasileño, en el sentido de complejo y volátil, consiguió mantener una base de coaliciones y alianzas que le permitió gobernar e introducir reformas muy importantes. El presidente Fox no ha conseguido o no se ha planteado o no considera necesario establecer esa base de acuerdos parlamentarios estables que le permitan introducir reformas. Y por otra parte, la dinámica de los propios partidos hace difícil pensar que se llegue a esos acuerdos o coaliciones parlamentarias de forma espontánea.

En México funcionan por lo menos tres ejes políticos: el PRI-anti PRI, que debería haber quedado o debería ir quedándose progresivamente desfasado según los ciudadanos y las élites políticas interioricen que la alternancia ya se produjo hace dos años, pero que el PRI todavía sigue existiendo y pesando en la política nacional.

En segundo lugar, el eje izquierda-derecha, pero en dos formas distintas, una que hace mayor hincapié en la política social, y otra que hace énfasis en la soberanía y la propiedad estatal. Es decir, que son cosas bastante distintas defender la intangibilidad constitucional de la propiedad pública de la Comisión Federal de Electricidad y de Pemex, y defender la necesidad de una política social mucho más activa y mejor financiada.

No es nada evidente que defender la imposibilidad de inversión o actividad privada en el sector energético sea de izquierda. Puede serlo, según las circunstancias. Pero en cambio, parece evidente que una

política social para reducir la desigualdad y mejorar las condiciones de vida del 50% de los mexicanos, sí sería claramente de izquierda.

Esos dos ejes van entrecruzados y producen efectos muy paradójicos en la política nacional. Y para colmo, tendríamos el eje laicismo-catolicismo, que ha recobrado nueva actualidad desde los años noventa.

Con todo eso y probablemente más cosas que me olvide, salen una serie de ejes, en los cuales es difícil pensar en puntos de coincidencia espontáneos no ya de los tres partidos, sino simplemente de dos.

Los acuerdos PRD-PRI que podrían surgir en torno a la política social, acaban siendo inviables por la existencia del eje *"todos los demócratas contra el PRI"* que ha marcado bastantes años recientes la política mexicana, pero también por la discusión sobre si la política social hay que pagarla o no, sobre si es precisa una reforma fiscal o no. Entonces, hay demasiados ejes de confrontación y de proximidad, que hacen muy difícil la aparición espontánea de acuerdos.

En esta coyuntura harían falta o dirigentes partidarios con un fuerte apoyo y con capacidad para llevar a sus partidos al acuerdo –cosa que por hoy no es evidente que exista, porque los liderazgos partidarios están fuertemente contestados, incluso cuando se supone que están resueltos hace muy poco– o haría falta una mayor capacidad de la Presidencia para impulsar los acuerdos. Una capacidad que hoy por hoy –como les digo– creo que es insuficiente para los desafíos del país.

A esto se suma una cuestión que es la fuerte tradición del periodismo y la opinión pública mexicanos en contra de los acuerdos de cúpula o en contra de las negociaciones entre los dirigentes partidarios.

Una expresión como *"lo negociaron en lo oscurito"*, es una de las expresiones más peyorativas que pueda aparecer en un periódico. *"En lo oscurito"* suena raro efectivamente, pero las negociaciones de élites se suelen hacer en privado y fuera de la visión del público, porque las negociaciones implican ceder en unos aspectos para ganar en otros. Si se hacen a la vista del público, los que ven que sus intereses son los que se van a sacrificar, gritan mucho e impiden que se llegue al acuerdo.

Finalmente, toda negociación es por delegación. Si se intenta negociar por mandato, no es posible ningún acuerdo. Una cosa tan

evidente para cualquiera que conozca cómo funcionan los regímenes de democracia representativa, choca de antemano en este país con un fuerte prejuicio público, activado –por supuesto– por los medios de comunicación, pero que ha calado muy profundamente en la opinión pública. Se supone que si hay una negociación entre la élite, es para vender, sacrificar o engañar al público, cuando puede ser la única forma de sacar adelante los intereses generales.

Entonces, ¿a dónde apunto con este escenario difícil? A que el país tiene necesidad de acuerdos por lo menos bipartidarios para introducir reformas en profundidad y conseguir que de la actual ventaja que tiene México respecto a otros países, que ha sido la fuente estabilidad económica y financiera heredada de los años del presidente Zedillo, se pase a una recuperación del crecimiento; si no es así, se producirá el desencanto y la revuelta de los electores contra el marco de la política económica.

Pero para que se produzca ese regreso al crecimiento, harían falta acuerdos por lo menos de dos partidos, haría falta apoyo en el Congreso a reformas sustanciales en diversos aspectos del modelo económico y social actual de México. Y no existen razones para pensar que esos acuerdos vayan a surgir espontáneamente del juego partidario, ni parece que el Presidente se lo plantee como tarea prioritaria, aunque haya dicho muchas veces que sí se lo plantea, que ése es otro problema. No parece que se plantea realmente como tarea prioritaria la creación de esa base, de esa coalición política de apoyo a sus reformas. Entonces, hay un cierto riesgo de que se produzca una creciente insatisfacción, una creciente frustración de los electores respecto al funcionamiento de la democracia.

Terminaría señalando una distinción que me parece importante. Ya está bastante mal el mundo, como para exigirle a la democracia que, aparte de funcionar bien, corresponda a nuestro ideal normativo de democracia.

Podemos pensar que la democracia exige ciudadanos conscientes de sus derechos y de sus obligaciones, ciudadanos participativos; que la buena democracia es la democracia republicana con ciudadanos que no quieren que otros resuelvan por ellos, sino que quieren que su voz se oiga.

Ahora bien, con tener una democracia en la que los ciudadanos se molesten en votar periódicamente para elegir a sus representantes, aunque se desentendan la mayor parte del tiempo de lo que éstos hacen, con eso ya tendríamos mucho ganado si, además, eso fuera a consecuencia de que los ciudadanos creen que esos ciudadanos en los que delegan, esos representantes, lo están haciendo razonablemente bien.

A ver si me explico. Cuando una familia se plantea seriamente cambiar de médico o pedir una segunda consulta, quiere decir que el médico no produce resultados o que el paciente está agravándose. Cuando una familia no se preocupa demasiado por el médico y simplemente cuando se le pone malo alguien, le llama, le da las medicinas prescritas y se olvidan, quiere decir que el médico va teniendo resultados.

Una democracia que ofrece resultados razonables, aunque no provoque entusiasmo, aunque los ciudadanos sean apáticos a la hora de informarse sobre las decisiones de cada día, y aunque en general produzca la impresión de que votan de la misma manera que pagan un seguro de la casa o renuevan la tarjeta de crédito, puede estar bastante bien en términos civilizatorios. Luego, es mucho mejor tener una ciudadanía responsable y consciente; pero no exageremos y pidamos lo mejor, cuando ni siquiera tenemos garantizado lo bueno. Lo primero que tiene que hacer una democracia es conseguir representantes que ofrezcan resultados y que no frustren sistemáticamente las demandas de los representados.

Y yo con esto ya me he alargado mucho y les doy las gracias, una vez más a todos ustedes, ahora, además, por su paciencia.

Gracias.

MODERADOR:

Gracias al doctor Ludolfo Paramio por su participación en esta conferencia. Ahora daremos paso a la sesión de preguntas y respuestas.

CONSEJERA ELECTORAL ROSA MARÍA MIRÓN LINCE:

Quiero de igual manera agradecer al doctor Ludolfo Paramio su intervención que creo ha sido muy ilustrativa. Nos deja una gran cantidad

de asuntos y reflexiones sobre la mesa, y creo que también una buena cantidad de preocupaciones, por lo menos para los mexicanos. Trataré de agrupar y dar un cierto orden a las preguntas que vamos recibiendo en la mesa, que son las siguientes:

- En el caso mexicano, la pluralidad de los partidos en las Cámaras y gobernantes ponen en riesgo la aceptación de la democracia al no lograr acuerdos políticos en materia económica; ¿al no lograr acuerdos políticos en materia económica, podrían causar una crisis económica?
- ¿Qué opina usted del destape que hizo el presidente Fox de Marta, su esposa, eso es el nuevo rumbo de la democracia?
- Considerando el quebranto financiero que sufrió Argentina, a su juicio, en una escala del 1 al 10, ¿qué posibilidades existen de que en México suceda lo mismo?
- ¿Tenderán los partidos a desaparecer, ante su incapacidad de opciones a la sociedad?
- ¿Podría referirnos algunas experiencias latinoamericanas sobre aquellas medidas adoptadas para fortalecer el sistema de partidos frente al descrédito de lo público y ante el desgaste del oficio político?
- Al no representar una alternativa real en el nivel de vida de los mexicanos la llegada de Vicente Fox al poder, ¿cuál es su perspectiva en el futuro político de México, especialmente en las elecciones presidenciales de 2006?
- ¿Considera usted que el estilo de gobierno de Andrés Manuel López Obrador en la capital del país sea una alternativa real, económica y políticamente en nuestro país?
- Desde una perspectiva de alternancia en el poder, ¿qué opinión tiene usted respecto de si en México ha concluido el proceso de transición a un régimen democrático; o bien, si este proceso aún no termina? Desde su punto de vista, ¿cuáles son los resultados de la democracia en México.
- La paulatina simpatía por opciones políticas extrasistema, como las del EZLN, ¿podrán afectar a la democracia formal, en el entendido de reformarla hacia una democracia participativa para frenar la depredación social causada por el modelo neoliberal y la

incapacidad de gobernar de Fox, acompañada de su intolerancia? Como comentario, las negociaciones en lo oscuro no buscan preservar el interés general, sino el de la oligarquía financiera mexicana. Por ejemplo el Fobaproa y el IPAB.

- Ante un escenario incierto para las principales fuerzas políticas en México para la elección presidencial de 2006, ¿qué tan factible es la aplicación del modelo italiano, Berlusconi, con un candidato empresarial, Slim, propuesto por la izquierda mexicana?
- Ante la crisis de credibilidad en México, ¿puede orillar en el caso nacional a un nuevo caudillismo político en el ámbito local en la Ciudad de México, o a una atomización de las fuerzas políticas? Si pudiera hacer una reflexión o un diagnóstico de la situación político electoral argentina.
- ¿Cuál es su opinión sobre la consulta ciudadana para que López Obrador continúe o no gobernando el Distrito Federal?
- El nuevo gobierno en México, ¿lo puede considerar usted una democracia, o nueva democracia, o no hay democracia?
- ¿Insistir en la participación ciudadana puede desacreditar el sistema representativo institucional?
- En ausencia de pactos o acuerdos políticos, ¿usted considera que la ingobernabilidad pudiera desbordarse en México?
- ¿Qué alternativas al neoliberalismo plantearía para mejorar las condiciones económicas de la ciudadanía? Esta te la dije como una, pero son tres.
- ¿Usted considera que los períodos de gobierno deben acortarse para evitar crisis económicas?

DOCTOR LUDOLFO PARAMIO:

Voy a decir una cosa que antes no dije y que me parece que es importante porque no todo es pesimismo. Hay algo excepcionalmente positivo, aunque el cuadro que he hecho es un poco estremecedor. Creo que una de las ventajas con las que juega la democracia en este momento en América Latina es que casi todo el mundo está de acuerdo en que la experiencia de Chávez no debe repetirse, porque ha conducido a una muy fuerte polarización política y social, ha creado ingobernabilidad en el sentido estricto del término; evidentemente tiene entre

manos una crisis económica muy grave en la que cualquier mejora social que se pudiera haber obtenido en años anteriores con la renta del petróleo se ha perdido ya, y consiguientemente no parece que ese modelo –que es en buena medida un modelo de antagonismo como base de la legitimación del gobernante–, pueda ser considerado deseable en otros países. Ésta es la perspectiva que ha introducido Gutiérrez en Ecuador; parece indicar que él ve con mucha prevención el riesgo de repetir una experiencia como la venezolana.

A esto se suma –como les decía– el temor de las fuerzas armadas a entrar de nuevo en política, entre otras cosas, por temor a verse divididas y enfrentadas. Por eso cuando hablo de ingobernabilidad, hablo más bien de gobiernos inefectivos, gobiernos con poca base, gobiernos que, en suma, pueden acabar consolidándose o no dependiendo más de la suerte que de su propia política, de que haya una época de expansión en la economía internacional que les encuentre en una situación favorable y puedan verse, por consiguiente, valorados positivamente por los ciudadanos, pero difícilmente gobiernos capaces de introducir reformas coherentes y que puedan tratar de cambiar el modelo.

Que haya una amplia situación de ingobernabilidad no necesariamente implica que sea el fin del mundo, lo que puede implicar es que haya muchos gobiernos de poca duración o de muy baja efectividad. Eso es un alto riesgo, pero no es necesaria o no definitivamente malo.

Vamos a las preguntas concretas. Primero trataré de tocar los planteamientos generales y/o más teóricos, y luego hablaré brevemente de valoraciones nacionales.

Primero, respecto a que si no hay reformas podría haber una crisis económica en México, sí y no, depende de lo que pase en Estados Unidos. Una situación continuista o conservadora en términos presupuestales o, lo que es lo mismo, el mantenimiento sin reforma fiscal de la economía mexicana, tendrá consecuencias distintas si se produce una rápida recuperación del mercado norteamericano o si no se produce. Entonces, el problema es que en estos momentos la economía mexicana depende del precio del barril de petróleo y del mercado norteamericano. Factores ambos que no controla el gobierno mexicano.

Así que parecería lógico ganar grados de libertad consiguiendo ampliar la base fiscal del Estado, y estar en condiciones, incluso, de estimular la demanda interna como motor de crecimiento. Pero como les digo, lo que acabe sucediendo depende de dos factores exteriores.

No es probable que se produzca una rápida recuperación del mercado norteamericano. Las aventuras en Oriente próximo pueden derivar fácilmente en una brusca elevación del precio del petróleo. Entonces, pueden haber factores que jueguen en un sentido y en otro.

La otra cuestión general: ¿Es previsible una crisis definitiva de los partidos? No, porque los partidos –independientemente de cómo los llamemos– son la forma lógica de unir la representación de electores locales con intereses generales, a través de un mecanismo nacional de formación de voluntad política.

Entonces, podemos llamarlo como se quiera, pero en último término, ninguna democracia puede funcionar si no es con coaliciones de representantes locales en torno a un programa común. Si no existe ese programa común, la democracia funciona muy mal y lo normal es que se acaba planteando la exigencia de disciplinar, en torno a un programa, a una coalición de representantes locales de intereses.

Es decir, si no existieran los partidos políticos, al cabo de un tiempo se reinventarían. No creo que esto sea demasiado evitable. Lo que sucede ahora no es tanto que los partidos políticos funcionen especialmente mal o estén en una crisis agónica, como que hay un desajuste entre los sistemas de partidos y la nueva situación social y económica. Los partidos tienen credibilidad ante los ciudadanos no sólo por los resultados que obtienen, sino por quiénes los dirigen y de dónde toman a sus militantes.

Cuando el personal de un partido proviene de una época anterior, de la que gran parte de los electores no quieren saber nada, o habla de problemas que no son los que preocupan realmente a los ciudadanos, el partido entra en crisis, pero no es porque sea un partido, sino porque necesita urgentemente un recambio generacional o una estrategia nueva para adaptarse a una época nueva.

Los sistemas de partidos que conocemos son fruto de por lo menos un siglo y medio de cambios en este sentido y lo previsible es

que no existan nunca mecanismos automáticos de ajuste, cuando las circunstancias económicas y sociales cambian de verdad drásticamente. Pero el hecho de que estamos viviendo en un momento de serio desajuste de los sistemas de partidos respecto de las demandas sociales, no quiere decir, en mi opinión, que los partidos puedan llegar a desaparecer.

Otra pregunta general, bastante complicada, que se resumiría en si hay algún tipo de ingeniería institucional, si se pueden cambiar las reglas, los mecanismos electorales, las circunscripciones o la financiación, o introducir otro tipo de instituciones para que recuperen los ciudadanos la confianza en los partidos. Puede ser que en algunos casos, algunos cambios favorezcan el incremento de la confianza de los ciudadanos en los partidos y en la democracia representativa, pero yo juraría que normalmente esto es un espejismo y que cuando en un país se plantea una reforma en este sentido, lo único que hacen es optar por una opción diferente, una variante diferente de lo que existe, solamente para ver si las cosas funcionan bien al cambiarla.

Resumiendo en un ejemplo: los países que tienen fórmulas más parlamentaristas, se suelen plantear el hacer reformas presidencialistas para aumentar la legitimidad del gobierno. Y a la inversa, los que tienen fórmulas presidencialistas y tienen serios problemas de credibilidad, discuten si es mejor darle mayor peso al Parlamento. Creo que estas cosas en algunos casos pueden ser un alivio y en general son una pérdida de tiempo y muy a menudo tienen efectos grandemente negativos.

Si me perdonan que les diga una herejía y no le cuentan a nadie lo que he dicho, los mecanismos de elección de candidatos mediante primarias abiertas a la ciudadanía, deterioran la cohesión de los partidos políticos. Los hacen, por lo tanto, menos confiables y finalmente provocan peores resultados.

Es decir, que haya mecanismos democráticos de selección de candidatos dentro de los partidos, es lo deseable. Pero que estos mecanismos sean muy abiertos y lo que hagan sea trasladar el conflicto social al interior de los partidos, es –por definición– un error. Los partidos tienen que ofrecer formas de resolver los conflictos sociales, no interiorizarlos.

Como ustedes saben, no está bien visto decir esto hoy día, pero es bastante evidente, desde las reformas en el sistema norteamericano de 1976-1977, que los resultados son pavorosos; pero espero que en algún momento el sentido común vuelva a imponerse.

Vamos a hablar un poco de Argentina. Mi resumen de la situación es lo que les decía anteriormente, el sistema de partidos dejó de funcionar desde la dimisión de Chacho, pero sobre todo después de la catastrófica experiencia final de De la Rúa, cuando se produce la completa pérdida de credibilidad de las dos principales opciones que en ese momento estaban en el gobierno; y el justicialismo está hecho trizas por el enfrentamiento entre Menem y Duhalde y por más razones.

Entonces, hay un serio problema de ausencia de alternativas políticas. En este momento ninguna candidatura es creíble como tal. ¿Esto obliga al pesimismo absoluto? No. ¿Por qué? En primer lugar, dentro de los candidatos los hay más serios y menos; si gana uno de los serios, independientemente de que gane por lotería, o por ruleta rusa, puede tener mayores posibilidades de conformar algún tipo de coalición.

En segundo lugar, el hecho de que ahora la intención del voto esté muy distribuida no quiere decir que en marzo siga igual; es decir, el despegue de Gutiérrez, o en Bolivia el despegue de Evo Morales, fueron violentas sorpresas de última hora; nadie se lo podía creer.

Así, puede suceder que haya también opciones de última hora, despegues vertiginosos de última hora, y no hay tampoco ninguna razón para pensar que tengan que ser muy raros, podrían ser personas razonablemente sensatas y que sepan cómo funciona el mundo.

Yo sólo espero que no se cumpla la profecía de cierta clase media bonaerense que cree que va a volver a ganar Menem y que además dice que si eso sucede se irán todos a España, lo cual es, hombre, gusto de ver a tantos amigos, pero espero que no suceda.

Lo que es evidente es que en este momento el problema en Argentina es político. Hay un problema económico gravísimo, cualquier otro país estaría acabado con ese problema económico, pero el problema de Argentina es político. Luego, si hay un gobierno estable y con credibilidad puede empezar por reestructurar la banca, negociar con el Fondo Monetario Internacional, incluso restablecer la credibilidad y la estabilidad de la moneda.

Me han hecho ustedes muchas preguntas sobre la vida política mexicana que sólo voy a contestar muy ligeramente porque, en muchos casos, lo que ustedes me están pidiendo es que me posicione respecto a opciones concretas y aunque tengo mis simpatías es de mal gusto que las revele. Entonces, me van a permitir que hable un poco en general.

Yo sí creo que la transición ha terminado en México. Yo creo que terminó en 1997. Lo que pasa es que una cosa es que haya elecciones que funcionan eficientemente, en forma transparente, que se refleje la voluntad de los ciudadanos a través del voto, que se produzcan las alternancias y que los ciudadanos puedan mover a los gobernantes que no les gustan, y otra cosa es que luego los elegidos sean eficientes y que el sistema como tal funcione bien. Se puede tener una democracia perfecta en términos de reglas y de operación de las reglas, y ser todos los candidatos poco capacitados; o por un desajuste del sistema partidario, funcionar mal el sistema. Es decir, una cosa es tener una democracia realmente existente y otra que esa democracia sea la que todos deseáramos.

Si en los resultados sociales que produzca además pedimos que haya una mínima igualdad social, que haya crecimiento y que los derechos humanos sean perfectamente respetados, si queremos todo esto, es muchísimo; pero por lo menos debemos querer que haya elección de los gobernantes en los términos que quieren los electores. Luego ya, si los electores se equivocan o los elegidos se equivocan o el sistema funciona mal por tercera razones, son cosas que hay que soportar o protestar por ellas, pero no diciendo que es que no ha terminado la transición a la democracia.

Habrá que reformar el reglamento de la Cámara; habrá que crear otros partidos; habrá que dividir los partidos existentes. Cada uno se lo planteará según como lo vea; pero no tiene mucho sentido decir que el problema es que aún no hay democracia. Puede haberla y funcionar mal, que es una cosa que sucede con casi todo lo que conocemos, no sólo con la democracia.

Se puede tener coche o no tener coche, y hay coches que funcionan fatal; incluso si son de muy buena marca. Entonces, hay que contar con que las instituciones pueden funcionar mal, aunque exis-

tan y aunque los procesos electorales, que son sin duda el cimiento de la democracia, estén funcionando bien. En este sentido, voy a hablar de los resultados de la democracia en México.

Si contamos estos dos años desde la alternancia parece indudable que es muy poco tiempo, y los resultados serían más bien continuistas. No es nada evidente que lo que ha hecho el presidente Fox lo pudiera haber hecho un gobierno priista que hubiera sido nuevamente reelecto; pero ciertamente casi todo lo que ha hecho el presidente Fox es simplemente mantener la herencia de dinámicas que estaban ya en marcha desde la época de Zedillo; desde la clarificación de los procesos electorales a la estabilidad financiera. Si la alternancia sólo ha servido para que se pueda ir haciendo lo que había hecho el gobierno de Zedillo –que es verdad que a lo mejor no lo podría haber hecho un gobierno de Labastida por tener una credibilidad más baja–, si sólo ha servido para eso, realmente hay una cierta tentación de desencanto. Pero sólo son dos años, y habrá que ver qué más pasa. Habrá que ver, en primer lugar, qué sucede en las elecciones legislativas de 2003.

Yo creo que una de las razones que lleva a la parálisis en este momento a la vida política mexicana, es una apuesta por lograr la mayoría en la Cámara en 2003, por parte del PAN o por parte del presidente Fox. Puede ser que se produzca, pero tampoco me parece verosímil. El problema será como el cuento de Monterroso, que tanto se ha aplicado a los gobiernos del PRI: "Y cuando despertó, el dinosaurio todavía estaba allí". Bueno, pues cuando despierten de las elecciones de 2003, muy probablemente la falta de mayoría en la Cámara va a seguir estando allí y entonces va a tener que volverse a plantear qué se hace con ella. Lo cual no quiere decir que finalmente se haga algo. Pero si, como es de suponer, no hay una mayoría presidencial en la Cámara después de las elecciones de 2003, volvería a ser una ocasión para discutir en serio si no se pueden conseguir acuerdos, acuerdos de verdad, estables, respaldados por mayorías parlamentarias, sobre las grandes cuestiones de la agenda política mexicana.

Me permito interpretar literalmente al presidente Fox y creer que hablaba únicamente de que sería bueno que hubiera una mujer presidente en México, y que no necesariamente tenía que ser la señora Sahagún; creo que es una lectura sesgada.

No creo que haya ninguna posibilidad de una crisis argentina en México en las circunstancias actuales. Dense ustedes cuenta. El mundo es muy injusto. Entonces, lo que ha ocasionado la mayor fuente de descrédito para el modelo neoliberal ha sido la crisis argentina, de la que no es responsable el modelo neoliberal, sino la convertibilidad. Todo va al revés. La convertibilidad, como rigidez profunda del sistema argentino, no existe en el caso mexicano. Existe una banda más o menos manejable y no creo que pudiese llegarse a producir una espiral a la baja en las finanzas mexicanas, como la que se produjo en las finanzas argentinas desde 1999.

Aparte de que tocaré madera ahora que no me ven ustedes, me parece poco probable que se llegara a dar una crisis así, no sólo en México sino yo diría que incluso en Brasil, porque el escape de la devaluación le ha permitido a Brasil en estos momentos ser extraordinariamente competitivo en términos de exportaciones.

Si hay una mínima estabilidad monetaria en los próximos meses y el Fondo Monetario no sólo mantiene los 30 mil millones prometidos al gobierno anterior, y que implican un compromiso de Lula, sino que quizás incluso los aumenta, es perfectamente posible que Brasil salga completamente intocado. Yo juraría que la crisis argentina por lo menos ha marcado un ejemplo de lo que no puede volver a pasar en un país grande. Más susto me da lo que pase en Uruguay, porque casi nadie recuerda que existe.

¿Qué puede pasar si la presidencia de Fox es valorada muy negativamente?

No lo sé porque dependería también de lo que hubiera pasado dentro del PRI para entonces y de cuál fuera la situación del PRD. Yo insisto en que lo que veo es un juego muy complicado dentro de los partidos de oposición en los que es muy difícil prever cuál será su credibilidad en 2006.

Lo de que Slim fuera el Berlusconi mexicano, está gracioso; pero independientemente de las opiniones muy respetables que puedan tener, más respetables sin duda que la mía, déjenme decir que yo creo que Slim es bastante más honrado que Berlusconi en el manejo de sus empresas. En todo caso yo espero que siga habiendo candidatos partidarios y que los partidos tengan mucha credibilidad en 2006.

Sobre la forma de gobernar de Andrés Manuel López Obrador y sobre los riesgos del Distrito Federal, es quizá el punto en el que menos quisiera hablar, en parte porque la polémica es mayor y puedo fácilmente dejarme llevar por la información sesgada, yo juraría que hace falta otro tipo de política en el gobierno de la nación, que la del talante, la forma de relacionarse con los ciudadanos y de dirigirse a la opinión pública de Andrés Manuel pero, como les digo, puedo estar dejándome llevar por las críticas de algunos medios de comunicación y preferiría no insistir demasiado.

Hay dos cuestiones que atañen a la democracia en general con las que querría terminar esta parte de respuestas. Una es que la insistencia en la participación ciudadana puede ser negativa para la democracia representativa.

Querer obligar a la gente a ser ciudadanos responsables y virtuosos suele tener malas consecuencias. Como todo el mundo sabe, el abstencionismo crece por dos razones fundamentales: por fatiga o por dificultad.

En Estados Unidos, en particular, esto está bastante estudiado; si el registrarse para votar es complicado, es más probable que la gente no quiera registrarse o no se tome la molestia y no vote. Y si ser elector registrado significa que le llaman para votar dos veces al mes, también es probable que la gente deje de votar.

El abuso del referéndum y la continua convocatoria a votar sobre los temas más disparatados, son bastante negativos para el buen funcionamiento de la democracia. Y cuando más se combinan preguntas de cualquier tipo en una misma consulta, las consecuencias suelen ser fatales; es decir, además de la famosa papeleta mariposa, el Partido Republicano consiguió crear el caos en las últimas elecciones, en las de noviembre de 2002, en Florida, con la mezcla de temas que se sometían a referéndum, a la vez que la elección del gobernador. Las elecciones tienen que ser sobre uno o dos temas: legislativas y ejecutivas y muy poco más, en papeletas muy claras y si puede ser con máquina.

En general, no creo en la democracia participativa más que como ideal regulativo y como cosa que quienes creemos en lo público nos debemos exigir, pero no creo que se lo debamos exigir a los demás ni dar por descontado que todos lo desean.

Y una cuestión medio complicada: si el EZLN podía ser una alternativa, que iba más vinculada al reproche de que las negociaciones "en lo oscurito" eran para sacar el IPAB y no para atender al interés general.

El problema es que si se identifica cualquier tipo de negociación con el IPAB o con los manejos, se acaba ignorando la necesidad de negociaciones. No será yo quien defienda la forma en que se resolvió la crisis bancaria en ninguna de las fases, ni la forma en que se está manejando todavía hoy, pero es otra cuestión si determinadas negociaciones son imprescindiblemente negociaciones entre cúpulas, que sólo una vez alcanzadas, se someten a la discusión de los afectados.

Para que entiendan ustedes muy bien a qué me refiero, estoy pensando en el proceso constituyente español, a diferencia del proceso constituyente brasileño. En Brasil, la Constitución se discutió en el Congreso, a plena luz del día y con participación de todos los sectores afectados y el resultado es una Constitución que exige todo el tiempo reformas, porque en vez de presentar las grandes líneas de las reglas del juego de la política y del modelo de sociedad, bajaba a detalles completamente coyunturales y concretos que atendían a la vida diaria y que, consiguientemente, no eran mantenibles en la medida en que cambiara la coyuntura económica o la relación de fuerzas.

Y esto era consecuencia de que se habían debatido los puntos de la Constitución delante de los afectados o abiertos a la presión de cualquier sector afectado. Si la Constitución se discute de tal forma que los repartidores de correo pueden presentarse en el Congreso a demandar que se escuchen sus justas demandas, en la Constitución aparecerán –de forma un poco insólita– el salario y las condiciones de trabajo de los repartidores de correo.

Si por el contrario, se hace como se hizo en España: nombrar una ponencia que discute a puerta cerrada, representando razonablemente un consenso parlamentario, y una vez que ha llegado a un borrador que cubre prácticamente todos los puntos ya lo somete a discusión en la Cámara, abierta a la opinión pública y con sólo un par de cuestiones pendientes para discutir en serio sobre ellas –con todo lo demás, quedando prácticamente en cuestiones de detalle–, queda una Constitución esquemática, que es como deben ser las Constitu-

ciones: que atiende poco a detalles menores y en la que es mucho más posible tanto la duración y la validez prolongada del texto como su aceptación por todas las partes.

Yo creo que, en general, los acuerdos que tienen una cierta trascendencia, por ejemplo, sobre cuáles deben ser las políticas de Estado, conviene que se hagan con cierta privacidad, no digo yo que "*en lo oscurito*". Conviene que todo mundo sepa con quién está negociando y lo que están escribiendo, con buena luz, pero no necesariamente en un descampado a la vista de todo el mundo. Creo que hay ocasiones en que es necesario negociar en privado.

Pero la pregunta de fondo, la pregunta inicial que me hacía esta persona, era sobre la posibilidad del EZLN de aparecer como una alternativa. El problema es del EZLN. Es decir, su problema es que, como movimiento social, insurreccional, tiene una credibilidad o un capital simbólico muy alto, que sospecha con razón que perdería si pasa a la política cotidiana.

En este momento, la política del EZLN es política trascendente. No está sometida a las negociaciones de interés ni a las miserias de las diferencias personales o de intereses particulares. O si lo está, no lo sabemos porque se mantienen en el seno de la organización.

En cambio, una vez que se pasa a la política mundana y terrenal, evidentemente las miserias afloran y todo el mundo sabe que alguien quiere desplazar a un candidato muy válido para colocar a una prima o a un cuñado, y que alguien se ha llevado parte del dinero de la financiación pretextando que era para un auto que iba a utilizar en la campaña.

En cuanto le empiezan a aflorar las miserias de la política cotidiana, gran parte de ese capital simbólico que tiene un movimiento social y más, insurreccional, desaparece.

Los partidos tradicionales tienen limitaciones por su dificultad para representar a la sociedad y por su dificultad para ofrecer resultados. Pero los que están fuera del juego, sólo pueden entrar en él a expensas de renunciar a gran parte de su carisma. En eso se va a perder, aunque se tengan muy buenos resultados. Un profeta armado, es una cosa; un profeta que se presenta a elecciones, ya es otra. A la vez siguiente, es sólo un diputado.

Me parece que una experiencia vital que resume bastante bien la de los sectores radicales de mi generación es la del actual ministro alemán de asuntos exteriores, Joschka Fischer. Es un hombre que pasó por la fase de simpatía por la revolución, y ahora, tras una larga peripécia, está haciendo una política que desborda el marco del sentido común de la política alemana, y creo que ha hecho cambios muy positivos; ni los socialdemócratas habrían hecho la política que él está haciendo desde el Ministerio.

Pero claro, evidentemente no es lo mismo ser Joschka Fischer hoy que ser Rudi Dutchske, el héroe de la izquierda alemana, hace 30 años. Son cosas bastante diferentes y el pasar de una a otra es algo que depende de decisiones personales.

Creo que con esto, aunque habré maltratado a algunos de ustedes pasando muy de prisa por la pregunta, podríamos seguir si hay más preguntas.

CONSEJERA ELECTORAL ROSA MARÍA MIRÓN LINCE:

Sí, hay más.

- ¿Usted considera que los períodos de gobierno deben acortarse para evitar crisis económicas?
- ¿Es sana la reelección de los legisladores con la finalidad de lograr gobernabilidad?
- ¿Cuál es el reto de los órganos electorales?
- ¿Cuál es el mayor reto para la consolidación democrática en México: ¿consolidar el sistema de partidos o buscar una nueva alternativa?
- ¿Qué opinión le merece la actual democracia en nuestro país, cuando los partidos políticos no trabajan para quien los llevó al poder, sino para sus propios intereses?
- ¿Cómo se entiende la consulta telefónica como instrumento de participación ciudadana y en un futuro inmediato, el voto mediante llamadas telefónicas? Esto lo pregunta el licenciado José Mora.
- ¿Por qué los diputados de oposición se empeñan en contradecir al gobierno de Vicente Fox? A mi modo de ver, el señor Fox sí ha tenido buenas intenciones y si queremos de veras que México cambie, debemos apoyarlo. Esto lo dice Alfonso Salas, y también

dice: Hay muchos que dicen luchar por el bien de México, me refiero a algunos señores diputados, pero lo cierto es que luchan por su partido no por México. Esto es democracia, esto es luchar por el bien de México.

¿En la definición de intereses es propicio establecer los fundamentos más acordes de los roles individuales al contexto de la necesidad de liderazgos que promuevan la estabilidad del sistema de partidos?

DOCTOR LUDOLFO PARAMIO:

Esta última pregunta es un tanto difícil. Déjenme intentar lo de los intereses y lo del papel de los diputados de oposición, a ver si guardo alguna relación y por ahí me escapo.

Como es evidente, los diputados de oposición se llaman así porque no pertenecen al partido de Gobierno, entonces, en buena lógica, ante todo lo critican. Si estuvieran ante todo de acuerdo, cambiarían de partido. La cuestión está en que como resultado del juego de oposición se puede obtener el peor de los mundos posibles: yo defiendo mi planteamiento por encima de todo y el gobernante no puede imponer el suyo. Lo que puede suceder es que ni se lleve a cabo lo que yo propongo ni lo que propone el gobierno, que no se haga nada, o se hagan las peores combinaciones imaginables.

Esto se define en términos de intereses o no. En términos de intereses electorales, para el diputado es más sencillo hacer política de oposición que estar dispuesto a negociar con el gobierno, porque eso puede que no lo entiendan los electores. Es una posibilidad.

Pero también puede suceder que el diputado de oposición no crea que es posible ese acuerdo sin traicionar a sus electores y no tenemos por qué suponer que el diputado de oposición es simplemente cínico, y diga: "no, si lo que proponen ustedes está muy bien, pero si yo le apoyo a usted, mis electores me corren".

Puede suceder que diga: yo no puedo aceptar que eso que usted dice es lo mejor. Eso es pura ideología neoliberal y clerical. Entonces ese desacuerdo puede ser insalvable.

¿Tiene sentido la propuesta de reelección? Sí. Primero, si un diputado ha negado en una legislatura cualquier posibilidad de acuerdo

al gobierno y en la legislatura siguiente todo está peor, el diputado puede ser reflexivo y decidir que hay que explorar la vía del acuerdo.

O si un diputado ha negado la posibilidad del acuerdo y su país ha empeorado seriamente, y ese diputado no ha sido reelegido, puede de que otro de su mismo partido que haya salido elegido en otra parte tenga la sensación de que es mejor llegar a acuerdos para evitar que el país siga empeorando.

La reelección introduce, dentro de esos entes misteriosos que llamamos bancadas o grupos parlamentarios, la posibilidad del aprendizaje. Si sólo estás un periodo, no tienes por qué aprender. Si tienes cierta posibilidad de reelección, puedes estudiar la experiencia de por qué otros no han sido reelegidos, o puedes preocuparte de lo que tus electores pueden estar pidiendo que hagas, y no sólo de lo que dice tu programa.

Porque aquí vamos al punto más complicado: los electores ciertamente votan por programas. No es lo que más votan. Todo el mundo sabe que en las elecciones unipersonales votan muchísimo más por candidatos. Pero indudablemente introducen como elemento de valoración la pertenencia a un partido y el programa de ese partido.

Pero creer por eso que los diputados o los gobernantes están maniatados, y que sólo pueden hacer una política determinada, es muy exagerado. Si tienen nueva información o si simplemente el mundo ha cambiado cuando ellos están gobernando o en la oposición, pueden tener que replantearse lo que van a hacer. Y lo que es muy conveniente es que expliquen por qué.

Los gobernantes caudillistas que se limitan a decir "síganme", llegan al gobierno con un programa, ponen en práctica otro cualquiera y después se compran un Ferrari; puede que salgan reelegidos, pero indudablemente no son un ejemplo de ética política.

Pero podemos suponer perfectamente un gobernante que llega con un programa; se da cuenta de que el programa no es aplicable en sus términos, y trata de conseguir los mismos objetivos con otras medidas. Conviene, eso sí, que explique las razones. Eso no tiene por qué ser ni caudillismo, ni engaño a los electores. Puede ser simplemente ejercicio de responsabilidad. Buena parte de lo que puede llevar a ese ejercicio de responsabilidad es, tanto por parte del gober-

nante como por parte de los representantes, el saber que hay que rendir cuentas a la larga.

Un presidente que sólo tiene un turno, será menos responsable que un presidente que se pueda reelegir. Como un presidente que se puede reelegir mucho puede querer quedarse para siempre, habrá que poner un límite a la reelección presidencial.

Como la reelección de legisladores indefinida puede conducir a un envejecimiento de la élite política, puede que haya que poner límites también a las reelecciones legislativas. Pero en general, cuando los procesos electorales son transparentes y eficaces, la reelección es conveniente en el sentido de que favorece el aprendizaje de los gobernantes y de los representantes. Los puede hacer más serios, más valoradores de la repercusión de sus actos sobre el futuro. Con esto estoy tratando de mostrar los dos aspectos que tiene la famosa frase de Fox.

Yo creo que la reelección tiene efectos positivos. Que el hecho de que no haya acuerdos parlamentarios obedezca a que los representantes sólo piensan en su propio interés, es un poquito más sesgado. Puede que también tenga que ver con el hecho de que en los acuerdos que proponen el gobierno o la presidencia no se ven las contrapartidas o los méritos que podrían tener para los partidos de oposición.

Cuando se negocia un acuerdo de Estado, se tiene que ver en qué medida se beneficia o se apoya a los intereses o preocupaciones de los partidos de oposición. El problema es en alguna medida la inexperiencia sobre las reglas del juego en una democracia, que es más difícil de entender si se acepta mi razonamiento de que desde 1997 estamos así, es decir, que la novedad de la democracia no ha sido en 2000.

Desde 1997 había que preocuparse del problema de las coaliciones, pero aún no hay una percepción en la clase política de que sin acuerdos en un régimen presidencialista, sin mayoría absoluta, no se puede gobernar. Y si además se mantiene un reglamento de la Cámara procedente de una época anterior, mucho menos. Son cosas que son eminentemente prácticas, pero no hay una solución mágica.

Los candidatos, los representantes de oposición tienen obligación de ser oposición, no de apoyar al gobierno en turno y el problema es que tienen que saber cuándo es necesario el acuerdo con el go-

bierno en turno, por responsabilidad nacional. Y hay que crear un mecanismo de incentivos para que esos acuerdos sean posibles.

Los retos del sistema de los procesos electorales en México jura-ría que los están resolviendo ustedes muy bien. El problema es cuán-do se alcanza el nivel de confianza social en los procesos electorales para que el gasto electoral se pueda reducir seriamente, y ahí es donde creo que todos desearíamos que pudiera ser muy rápido para dedicar esos fondos a fines sociales, pero hay que hacerse a la idea de que mantener la confianza, durante una serie de años, va a seguir siendo caro, y que ese recorte empezará a ser posible cuando ya nadie se plantea los procesos electorales como problema.

No creo que acortar los periodos de elección de los gobernantes mejore las cosas; lo que sí creo es que conviene que los periodos de mandato sean revocables, es decir, lo que sucede nuevamente en la democracia parlamentaria, que una mayoría cualificada del órgano legislativo pueda revocar un mandato al cabo de un tiempo mínimo de gobierno. Si al cabo de un año materialmente no hay condiciones para que un presidente gobierne con eficacia; debería estar prevista la posibilidad de que la Cámara le revoque el mandato.

Pero esto tampoco es fácil de insertar, como saben ustedes, en tradiciones presidencialistas. La duración fija del mandato presiden-cial y de la Cámara de los legisladores, son dos caras de la misma moneda. Entonces, si le damos a la Cámara la posibilidad de revocar el mandato del gobernante, el gobernante va a querer el derecho a disolver la Cámara y estamos en un régimen parlamentario; pero en países de larga tradición presidencialista no es fácil que se tomen tales reformas seriamente en consideración.

CONSEJERA ROSA MARÍA MIRÓN LINCE

La última pregunta:

- ¿Cuál es mayor reto para la consolidación democrática en México: consolidar el sistema de partidos o buscar una nueva alternativa?

DOCTOR LUDOLFO PARAMIO:

Los problemas de la democracia pueden venir de que el gobierno no tiene resultados o de que los ciudadanos no se sienten bien represen-

tados por el sistema de partidos. Si los resultados son buenos, aunque los ciudadanos estén muy distanciados respecto a los partidos realmente existentes, la crisis de la democracia no se nota o no hay crisis explícita de la democracia.

Pero si existe un sistema de partidos en el que los ciudadanos no se reconocen, significa que una mala gestión de gobierno puede provocar de pronto una crisis radical de la democracia. Es necesario, entonces, que se mantenga una adecuación o una correspondencia entre los partidos y las demandas sociales. Que los partidos, aunque no provoquen entusiasmo mantengan una proximidad a los ciudadanos. Pero, en el sentido inverso, lo fundamental es que los gobiernos resuelvan los problemas de los ciudadanos.

El peor problema que hay para una democracia, es que los gobernantes elegidos para resolver los problemas de los ciudadanos no logren hacerlo porque no quieran, porque no sepan, porque no puedan.

Es todo. Muchas gracias.

CONSEJERA ROSA MARÍA MIRÓN LINCE:

De nuevo muchísimas gracias para el doctor Ludolfo Paramio y le hago entrega de este reconocimiento que le da el Instituto por su participación.

Mesa Redonda
¿Y después de la alternancia?
Los escenarios del cambio político
en México

DOCTOR JEAN FRANÇOIS PRUD'HOMME
DOCTORA ISABELLE ROUSSEAU
DOCTOR ANDREAS SCHEDLER

27 de noviembre de 2002

Mesa Redonda
¿Y después de la alternancia?
Los escenarios del cambio político
en México

DOCTOR JEAN FRANÇOIS PRUD'HOMME

MODERADOR: *[Palabras de bienvenida]*

CONSEJERA ELECTORAL ROSA MARÍA MIRÓN LINCE:

Para dar inicio a esta Mesa Redonda, en primer lugar cederé la palabra a Jean François Prud'homme, quien es licenciado y maestro en Ciencias Políticas por la Universidad de Montreal, Canadá; doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de York, en Toronto, Canadá; tiene un DEA por el Instituto de Estudios Políticos de París. Actualmente es docente de El Colegio de México, y también de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México y además es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Algunas de sus publicaciones más recientes son: *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*; *Crónicas legislativas, Cuatro reformas electorales, 1946-1986*; y también un texto titulado *¿A poco tenían programa? Plataformas electorales en las elecciones de 2000*.

Cedo la palabra a Jean François Prud'homme a quien agradezco por estar aquí.

DOCTOR JEAN FRANÇOIS PRUD'HOMME:

Para empezar quisiera dar las gracias al Instituto Electoral del Distrito Federal y a Rosa María Mirón por la invitación que me hicieron para compartir esta mesa de discusión sobre el tema de la alternancia.

Este tema me parece hoy especialmente interesante porque nos obliga a reflexionar acerca de la temporalidad del proceso de cambio político en México.

En la literatura especializada sobre procesos de democratización se suele establecer una distinción entre transición y consolidación. Esa distinción tiende a ser de grado de intensidad. La primera fase de transición reuniría condiciones mínimas para que el régimen sea calificado de democrático y la segunda de consolidación supondría una profundización de esas condiciones así como de un cambio de valores en los actores políticos y sociales.

Lo que no deja de sorprender en esa interpretación ortodoxa es el carácter lineal del argumento. Es decir, que hay una idea de continuo que puede ser sometida a vaivenes esporádicos, pero que supone que hay una agenda, un programa que tiene que ser cumplido en la segunda fase, la de consolidación, para evitar las regresiones autoritarias.

Así, en esa perspectiva la consolidación es percibida como una especie de blindaje en contra de la involución autoritaria. Desde luego, mi presentación muy sintética de ese argumento es un tanto caricaturesca. De hecho, muchos autores aceptan la existencia de democracias incompletas que, sin presentar todas las características de las democracias plenas, logran funcionar con los requisitos mínimos para llevar a cabo una vida democrática.

Pero lo que me interesa hoy –y va a ser mi argumento– es poner en evidencia la diferencia de naturaleza entre los momentos del antes y después de la alternancia. Hasta aquí estoy de acuerdo con el argumento ortodoxo que acabo de resumir. Sin embargo, estoy en desacuerdo con el postulado de linealidad, a partir del cual se suele asociar a los dos momentos: el de la transición y el de la consolidación, sosteniendo la idea de que el segundo momento, el de la consolidación, es una profundización y ampliación de los elementos democráticos contenidos en el primer momento. Pienso más bien –y es lo que hace que un momento como el que estamos viviendo en México sea un momento complejo–, que hay un cambio importante de valoración y de sentido de los elementos que aparecen como democráticos antes y después de la alternancia.

Ese cambio se refleja en la agenda de las reformas deseables y, también, en las estrategias que despliegan los distintos actores sociales y políticos. El tránsito de un momento a otro supone un periodo de adaptación y de aprendizaje acerca de la manera en que se practica el juego político en el periodo postalternancia. Voy a ser todavía más específico en cuanto a lo que cambia y lo que no cambia entre un momento y otro.

Desde luego, las condiciones esenciales a la definición de una poliarquía no se modifican. Me refiero a las siete u ocho condiciones enumeradas por Robert Dahl: libertad de asociación, de expresión, derecho de voto, derecho de ser votado y competir por ser votado, derecho de información, elecciones libres y justas, y existencia de instituciones que hagan que el gobierno tenga que ser responsable de sus acciones.

Pero la manera en que se pueden lograr esas condiciones y hacerlas funcionales, es lo que suele ser objeto de un cambio de apreciación entre un momento u otro. Me refiero más específicamente al contenido de las reformas deseables.

Ese cambio se debe en parte al hecho de que no es lo mismo diseñar reformas y estrategias para poner fin a un régimen autoritario, y diseñar reformas y elaborar estrategias para hacer que funcione la democracia.

Podríamos dar muchos ejemplos en el caso mexicano de esas percepciones y eventualmente de reformas deseables, o que aparecían como deseables en el momento de la transición a la democracia y que en la actualidad podrían ser obstáculo al buen funcionamiento de las instituciones democráticas.

Un ejemplo obvio que no se ha traducido en la actualidad en medidas legislativas, pero que vale la pena mencionar, tiene que ver con la relación entre los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

En el periodo prealternancia, el problema de la relación entre el ejecutivo –entendido como resultado del hiperpresidencialismo– y el legislativo y el judicial, era presentado esencialmente como un problema de contención del poder presidencial.

Es decir, que todas las medidas o reformas deseadas en cuanto a la relación ideal entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial,

estaban orientadas fundamentalmente hacia la contención del poder ejecutivo.

Es tan así, que aún en la actualidad alguno de los tres grandes partidos políticos mexicanos sigue teniendo en su programa el objetivo de instaurar un sistema parlamentario en México, y no tanto desde la perspectiva de evaluación del buen funcionamiento de las instituciones democráticas, sino más bien desde una perspectiva de rechazo visceral al presidencialismo, por toda esa carga pesada o ese legado del pasado del hiperpresidencialismo.

Está muy claro en la actualidad que una propuesta de reforma institucional que abordaría el problema de la separación de poderes sólo desde la perspectiva de la contención del poder ejecutivo iría seguramente en contra del funcionamiento eficiente de las instituciones democráticas. ¿Por qué? Porque dejaría de lado el problema fundamental de la cooperación entre poderes.

Entonces, hay reformas deseadas en el momento de la transición que, hoy, constituirían un obstáculo al buen funcionamiento de las instituciones democráticas.

Puedo mencionar otros ejemplos muy claros de soluciones institucionales que pueden haber tenido su razón de ser en el momento de la prealternancia y que pierden validez y hasta legitimidad en el momento que sigue a la alternancia.

Por ejemplo, la fórmula de cálculo del financiamiento a los partidos políticos. En 1996 se pensó que por distintas razones, era importante tener una fórmula que permitiera a los partidos vivir de manera cómoda, sin tener que utilizar, en el caso del PRI (por lo menos eso se pensaba entonces), recursos públicos de manera ilícita. También se pensó que era importante dejar a otro partido, el PRD, la posibilidad de poder hacer política con recursos sustanciales. Así, fue posible llegar a un acuerdo en torno a un sistema de financiamiento de los partidos políticos, que es muy generoso.

Esa reforma fue percibida en su momento como una reforma positiva, algo que iba a permitir desturar el *impasse* en el cual se encontraban los partidos que negociaban las reformas electorales. Hoy esa reforma es vista como algo negativo para la salud de la vida democrática; lo que se busca ahora es cómo reducir el monto del

dinero que se da a los partidos políticos, pensando que esas grandes cantidades pueden eventualmente contribuir a una cierta forma de deslegitimación del sistema de partidos y de la vida partidista.

Les voy a dar otro ejemplo que también ilustra ese cambio entre los dos momentos. Acuérdense de cómo se trataba el tema de las coaliciones entre partidos políticos antes de la alternancia. Era un tema que reflejaba de manera pura el clivaje PRI-anti PRI u oposición-gobierno. Por el lado de la oposición, el tema de las coaliciones se valoraba solamente desde la perspectiva de poder crear una gran alianza opositora en contra del PRI. Y desde el lado del PRI, lo que se valoraba era encontrar una manera de incrementar el costo de las coaliciones, justamente para impedir la formación de una gran coalición antigobierno.

Hoy, en el momento postalternancia, esa manera de considerar el tema de las coaliciones aparece inadecuada y extemporánea. Si en la actualidad los partidos políticos vuelven a reflexionar sobre el tema de las coaliciones, tendrán que hacerlo desde la perspectiva del buen funcionamiento de las instituciones de gobierno.

Podría seguir enumerando varias reformas que eran parte de la agenda de la transición, que ahora son o serían caducas.

Me podrán decir que las reformas que he mencionado son reformas que tienen que ver con estrategias muy específicas, con un objeto muy claro: en ese momento, la oposición quería dar término a los gobiernos del PRI y el PRI buscaba conservar el poder de cualquier manera. Entonces, por ello, los ejemplos que mencioné se refieren a aspectos muy específicos, un tanto instrumentales de la vida política. Sin embargo, podríamos hacer el mismo ejercicio con las distintas reformas que hicieron que el sistema de partidos fuera lo que es ahora en México y tratar de ver cómo muchas de las reformas que se adoptaron eran el producto de una serie de negociaciones específicas entre partidos que buscaban, por un lado, ponerse de acuerdo acerca de reglas de juego aceptables para todos y, al mismo tiempo, tener reglas de juego que les permitieran avanzar políticamente.

Muchos de los aspectos que tienen que ver con la reforma de las instituciones políticas, muchos de los temas de la agenda de la transición son temas que ahora tendrían que ser abordados de manera

distinta. Muchas de las reformas propuestas en ese momento son reformas que operan en contra del buen funcionamiento de las instituciones democráticas en México.

Mientras que en el periodo prealternancia, el espíritu de reforma de los actores políticos y sus estrategias se definían con respecto a la deseabilidad o no de la alternancia, en la postalternancia, el espíritu de las reforma y las estrategias de esos actores deberían de tener por horizonte la gobernabilidad democrática.

El paso de un momento a otro no es automático. No lo es en parte porque la mayoría de los actores políticos en este momento siguen viviendo como si estuviéramos en el periodo anterior: los programas, la agenda, la manera de diseñar estrategias, de entrar en relaciones con el Gobierno para la oposición, de entrar en relaciones con la oposición para el Gobierno, y la manera en que se dibujan las relaciones entre partidos políticos, siguen siendo marcados fuertemente por el periodo anterior a 2000. Y todo esto conlleva un proceso largo de aprendizaje.

Y cuando hablo de aprendizaje, no me refiero a la asimilación de ciertas reglas de manual acerca de lo que es una buena consolidación democrática, sino más bien a una situación, muy concreta y muy empírica, que tiene que ver con la manera en que los partidos políticos pueden comprobar la validez o no de sus estrategias en el contexto actual, en un contexto político nuevo.

Tiene que ver con la capacidad de diagnóstico de situaciones concretas, de elaboración de estrategias adecuadas a corto, mediano y largo plazo, y de evaluación de lo que es ganancia en la política: es decir ¿qué significa tener ganancia política?

En este momento –y es lo que parece desesperar mucho a la opinión pública mexicana– los partidos políticos, los tres grandes, no tienen certidumbre acerca de esas dimensiones.

Eso es lo que percibe la opinión pública mexicana en relación al desempeño de la clase política. Existe la impresión de que los partidos privilegian sus intereses mezquinos, a corto plazo, sobre los intereses de la nación en general. Existe la impresión también de que la clase política no es eficiente y aquí, quisiera corregir –de paso– una impresión que dio la presentación de Ludolfo Paramio: contrario a lo

que pensamos, esta Legislatura federal (la LVIII) es mucho más eficiente en términos de presentación y aprobación de iniciativas legislativas que todas las Legislaturas, con excepción quizás de la primera de Salinas (la LIV), que se conformaron desde 1988.

Por ello, no es utópico pensar en la posibilidad de cooperar, de llegar a acuerdos, de ser eficientes, aun si las reformas espectaculares, las que fueron anunciadas con bombos y platillos, no son objeto de consenso.

La desesperación que se percibe tiene mucho que ver con ese proceso de aprendizaje concreto, que se da sobre la marcha, en la práctica, y que es producto del desfase entre la política de la pre y de la postalternancia.

¿Dónde se manifiesta ese desfase en la vida política nacional? Por lo menos en tres campos: el primero, tiene que ver con el contenido y la orientación de ciertas reformas asociadas al funcionamiento del sistema político, lo que suele llamarse la Reforma del Estado. Lo que era altamente deseable en la prealternancia, lo puede ser menos en la postalternancia.

Aprovecho para dar otro ejemplo: el voto de los mexicanos en el extranjero. El debate sobre el tema que se dio antes de 2000, se dio de una manera muy distinta a la manera en que se daría en la actualidad. ¿Por qué? Porque todo lo que tenía que ver con la esperada salida del PRI del poder, la búsqueda de apoyos de los mexicanos de afuera para tener una mayor votación opositora desaparecería del debate y esto influiría mucho en su contenido. En síntesis, el primer elemento está asociado al contenido y la orientación de las reformas relacionadas al funcionamiento del sistema político.

El segundo elemento está relacionado con el horizonte temporal de la acción política. Antes, para los actores de la oposición –y también para el PRI, puesto que era un juego en el cual uno trataba de abrir el juego y el otro lo quería abrir, pero no demasiado– y para el gobierno, el horizonte temporal de la acción política era la alternancia. Todas las estrategias se definían a corto plazo y tenían por horizonte la alternancia. No se reflexionaba sobre los efectos que las medidas propuestas tendrían sobre las instituciones políticas después de la alternancia. Por ello, en los últimos dos años, los grandes acto-

res políticos tuvieron problemas fuertes para vislumbrar los efectos a corto, mediano y largo plazo de sus estrategias.

El Ejecutivo no supo al principio –ahora lo está aprendiendo pero con dificultad– cómo relacionarse con el Legislativo, y los tres principales partidos no supieron diseñar bien, al principio, estrategias de cooperación y enfrentamiento en el seno del Congreso y esas dificultades marcaron en el primer año del gobierno de Vicente Fox. Y frente a esa incapacidad vimos a partidos que empezaron a privilegiar sus intereses a corto plazo. ¿Y por qué el corto plazo? Porque el corto plazo es lo que representa menos riesgos, es lo más seguro y, además, ese corto plazo permitía a los partidos reubicarse con respecto a los resultados electorales de 2000.

Esa predominancia del corto plazo se pudo apreciar en el peso tremendo que tuvieron las primeras elecciones estatales y locales sobre la agenda de negociación en el Congreso y también en el peso que tuvieron las elecciones internas de los tres principales partidos políticos sobre el despliegue de sus estrategias legislativas.

Entonces, ese momento de aprendizaje tuvo también efecto sobre el horizonte de las estrategias de los partidos políticos y lo sigue teniendo, puesto que el plazo de julio de 2003 sigue pesando mucho sobre la posibilidad de llegar a acuerdos en torno a las reformas importantes.

La situación de aprendizaje afectó también la relación entre partidos en el desempeño de las tareas legislativas. Por ello, hay mucho desconocimiento e incertidumbre acerca del tipo de relación que tienen que adoptar entre ellos, los adversarios.

No se sabe cuándo optar por la cooperación y cuándo optar por el enfrentamiento y esto lo podemos apreciar también en el discurso un tanto contradictorio y a veces esquizofrénico de líderes de algunos partidos políticos. Un ejemplo: el actual líder del PRI opta un día a favor de la cooperación con el gobierno y al día siguiente adopta un discurso que se basa totalmente en el enfrentamiento.

No se sabe bien, no sólo porque se trata de un juego nuevo, sino también porque no se conocen los efectos de esas estrategias sobre el electorado y esa situación produce frecuentemente expectativas falsas por parte de los partidos políticos.

Y por ello, las elecciones legislativas de 2003 van a ser de gran importancia. No sólo por lo que repiten muchos analistas con respecto a sus efectos aritméticos en la representación en el Congreso y el famoso problema de la obtención de una mayoría. En el fondo el problema aritmético de la mayoría tiene pocas posibilidades de encontrar una solución en las elecciones legislativas de 2003. La importancia de esas elecciones reside más bien en que los partidos políticos van a poder empezar a medir el efecto de las estrategias que están desarrollando ahora en el electorado.

Van a empezar a medir el efecto de esas estrategias y si logran sacar lecciones de los resultados de esas elecciones, van a empezar a poder formular estrategias más acertadas en cuanto a la posibilidad de cooperación y enfrentamiento entre ellos. Si sacan esas lecciones, esto puede contribuir a modificar el juego político y a hacer que en el periodo 2003-2006 los partidos tengan un desempeño legislativo mucho más adaptado a la nueva realidad política del país.

En pocas palabras, esto va a contribuir a salir de una lógica, un discurso, una situación de transición que en este momento es poco propicio a la consolidación de las instituciones democráticas en el país.

Mi presentación es fundamentalmente optimista. En otra oportunidad, si se presenta, podré hacer también una presentación pesimista, pero hoy me quedo con el optimismo.

CONSEJERA ELECTORAL ROSA MARÍA MIRÓN LINCE:

Gracias. Muchas gracias Jean François por tu intervención y muchas gracias también por tu optimismo. Esperamos en alguna otra ocasión ver el otro lado de la moneda.

Mesa Redonda
¿Y después de la alternancia?
Los escenarios del cambio político
en México

DOCTORA ISABELLE ROUSSEAU

CONSEJERA ELECTORAL ROSA MARÍA MIRÓN LINCE:

Ahora daré la palabra a Isabelle Rousseau. Ella es licenciada y maestra en Filosofía por la Universidad de París IV- Sorbonne y doctora en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS) en París, Francia.

Actualmente es profesora e investigadora en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México; también es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias.

Ha colaborado durante varios años con organismos electorales internacionales. Sus publicaciones más recientes son: *Historia Socioeconómica del Estado de Sinaloa, 1940-1995*; *Estudio de las élites: la prosopografía; México, una revolución silenciosa, 1970-1995 (Elites gubernamentales y proyecto de modernización)*.

Isabelle, bienvenida y, por favor, adelante.

DOCTORA ISABELLE ROUSSEAU:

Buenas tardes. Antes que todo, quisiera agradecer al Instituto Electoral del Distrito Federal, y muy particularmente a la maestra Rosa María Mirón Lince, esta invitación.

En mucho coincido con la posición de Jean François Prud'homme, sin ser tan optimista.

La alternancia en México es el resultado de la interacción de varios factores. En particular es el producto directo de una reforma electoral gradual –que ha sido conducida en varias etapas– logrando asegurar procesos electorales cada vez más confiables, que permitieron el 2 de julio de 2000 entregar la presidencia de la República a un candidato que provenía de un partido distinto al PRI.

La alternancia es también producto de un credo según el cual la cuestión del acceso al poder es fundamental para llegar a la democracia. Esto ha determinado que, desde el inicio de los años noventa, el esfuerzo haya sido canalizado hacia la edificación de una arquitectura institucional adecuada en el plano electoral con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) entre otras cosas (según José Woldenberg, era la pieza faltante en el ajedrez institucional), descuidando paralelamente la modernización de otras instituciones. Priorizar este aspecto en la agenda democratizadora descansaba en la idea de que los nuevos actores políticos iban a ser *ipso facto* actores modernos y democráticos que iban a alimentar con comportamientos afines a los nuevos tiempos las instituciones democráticas recién nacidas.

Por otra parte, se ha dejado de lado la construcción de un pacto explícito (o, por lo menos, implícito) entre las fuerzas democratizadoras es decir un acuerdo básico sobre temas elementales como, por ejemplo, el tamaño, la naturaleza y las funciones del Estado en la economía, o la posición del país frente a los retos internacionales (en particular, la globalización). Este pacto hubiera permitido amarrar los conflictos y favorecer la cooperación entre los diversos actores en ciertas áreas.

Los dos primeros años de la gestión de la alternancia se han encargado de demostrar el costo de esta agenda. De las grandes promesas de campaña –los cambios sustanciales a la Constitución, a la legislación ordinaria para realizar la reforma a la cultura y los derechos indígenas, la reforma fiscal, del sector eléctrico, de la industria petroquímica, laboral y del Estado– la mayor parte han quedado en “letra muerta” y las dos únicas iniciativas de ley aprobadas han diferido mucho de las metas iniciales del Ejecutivo.

Ahora, en un momento en que la implementación de los programas es el rasero a partir del cual se va a evaluar al Gobierno del Cambio, éste carece de los medios para concretar sus planes. El problema es conocido: es el resultado de un gobierno dividido. La competencia democrática ha destruido la mayoría hegemónica del PRI, sin que el entramado institucional haya sido preparado para asegurar la toma de decisiones en un escenario de mayorías frágiles, es decir, en donde funciona una lógica de régimen parlamentario. El jefe del Ejecutivo está atado en sus decisiones claves a un Congreso en el que la oposición sumada es mayoría y en donde su partido no comparte una visión común en el plano ideológico –por mínima que sea– con las demás fuerzas que permite llevar a la práctica algunos de los programas previstos (más allá de echar al PRI del poder).

En ese cuadro, la tesis central de esta presentación es la siguiente: El marco institucional vigente –al no haber sido reformado a tiempo– presenta un carácter híbrido. Combina elementos que caracterizan un régimen presidencialista débil con otros que son propios de un régimen parlamentarista. Por otro lado, siguen predominando los elementos del pasado (reglas y actores colectivos) que muchas veces obstaculizan –cuando no ahogan– los intentos modernizadores. Esta dualidad vuelve el sistema inoperante para enfrentar las nuevas realidades políticas, económicas y sociales y, frecuentemente, conlleva efectos perversos de los cuales la parálisis gubernamental es el más connotado. Y, lo que es peor, es que se impone una situación de “callejón sin salida” puesto que la correlación de fuerzas actuales –que al parecer no va a cambiar tan pronto– vuelve muy difícil modificar esta estructura institucional.

Aun cuando nos limitaremos aquí al aspecto decisional de las políticas públicas (la “caja negra”, los aparatos de toma de decisiones) dejando de lado su implementación, sin embargo creemos que lo que hemos llamado el carácter híbrido de las instituciones también afecta a su manera al ámbito de la gestión administrativa.

Presentaremos, en un primer momento, las características organizacionales en las que opera el gobierno del cambio para subrayar en un segundo momento los esfuerzos e intentos de cambio que han surgido recientemente. En este contexto, analizaremos cuáles son los

limitantes que la estructura organizacional impone sobre la adopción de decisiones. Finalmente propondremos elementos que podrían ofrecer una salida parcial a este *impasse*.

UN SISTEMA HÍBRIDO

Durante el régimen presidencialista mexicano, hasta 1997, el Poder Ejecutivo ha sido uno de los ejes centrales en el proceso de las políticas públicas. En este entonces, nadie podía parar una iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo o su partido. Esto presentaba efectos opuestos: si por un lado facilitaba la toma de decisiones, daba paso libre a un exceso de arbitrariedad y de discrecionalidad. Esta situación comenzó a cambiar a partir de las elecciones intermedias de 1997, que marcaron el inicio de un gobierno dividido. El partido del presidente (PRI) dejó de tener la mayoría de los escaños en la Cámara de diputados por lo cual el jefe del Ejecutivo perdió parcialmente el control sobre la toma de decisiones (sin embargo, conservó el control del Senado).

Las elecciones del 2 de julio de 2000 profundizaron este proceso, al perder el partido del presidente la mayoría en ambas cámaras.

Elegido para encabezar un gobierno de cambio, en tal contexto, para llevar a cabo su programa, el presidente depende de la cooperación que se pueda fomentar entre los partidos de oposición y su propio partido.

Para poder comprender los dilemas actuales, es necesario recordar los mecanismos que hoy en día rigen las interrelaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en la toma de decisiones.

El Ejecutivo: un presidencialismo acotado constitucionalmente

Las reglas del juego promovidas por la Constitución y los mecanismos de elección presidencial fomentan un régimen en el cual el presidente es relativamente débil. Sin duda, es una premisa sorprendente que va en contra de la creencia general. Como lo señala Jorge Carpizo, la fuerza del presidencialismo ha descansado básicamente en lo que llamó "los poderes metaconstitucionales". Con su desaparición, la fuerza presidencial es muy relativa.

¿A qué se debe esta relativa debilidad? En primer lugar, las elecciones presidenciales operan según la regla de la mayoría relativa simple, lo cual alienta la construcción de candidaturas presidenciales en base a coaliciones restringidas. Eso ha permitido al presidente actual, por ejemplo, ser elegido con un poco más del 40% de los votos; este respaldo social bastante menor lo volvió vulnerable frente a la formación de una mayoría política de oposición. Consciente de esta debilidad, el Presidente Fox no pudo remediar esta situación desventajosa con el nombramiento de su Gabinete. A pesar de sus declaraciones, no logró integrar un gabinete plural a nivel partidista, comprometiendo así con la política del cambio a algunos grupos de la oposición. Por otro lado, los poderes constitucionales del Ejecutivo mexicano son de los más débiles en América Latina. Es cierto que la Carta Magna establece un régimen presidencialista: el jefe del Ejecutivo tiene como facultad la de nombrar (y despedir) a su gabinete. Sin embargo, en las relaciones con el Congreso, la Constitución promueve una especie de *statu quo*. El Poder Ejecutivo tiene un poder de veto que le ata las manos: está facultado para vetar la totalidad de una ley aprobada por el Congreso pero no para vetarla parcialmente y promulgar el resto. Muy costosa políticamente, el poder de veto viene a ser más una excepción que la regla.

También, a pesar de poseer ventajas temporales sobre una parte de los legisladores –una permanencia de seis años contra tres–, el Presidente no tiene la iniciativa en la agenda legislativa: no puede imponer prioridades a los legisladores o enviarles proyectos de Ley con carácter de urgencia, como es el caso en muchos otros países de América Latina.

El Legislativo: ¿Qué pasa ahora con el Congreso?

Con esta nueva situación, el Congreso conquista su autonomía y mayoría de edad. Detentor de un verdadero poder de legislación –decidir sobre el futuro de las iniciativas de leyes–, pasa a ser un actor central en las políticas públicas, al igual que el jefe del Ejecutivo. En particular recupera el “derecho de bolsa” con lo cual puede impedir al Jefe del Ejecutivo ejecutar su programa de trabajo anual. Desde luego, los partidos de oposición han mostrado una contribución

mucho mayor a la producción legislativa (mayor a la del presidente y de su partido) por la alta probabilidad de ver sus iniciativas de leyes aprobadas.¹

Sin embargo, en este contexto alentador, nuevo y moderno subsisten muchos elementos del pasado que obstaculizan la toma de decisiones adecuada y abonan el camino de la parálisis institucional.

En mi opinión, dos elementos en lo particular representan limitantes reales y poderosos: el corporativismo parlamentario y la falta de profesionalización del personal legislativo.

El corporativismo parlamentario sigue siendo el mecanismo básico que rige la formación de opiniones y la toma de decisiones de los legisladores. El Congreso opera en función de grandes bloques cohesionados representados por los grupos políticos (de diputados o de senadores). El resultado de una votación legislativa, entonces, no es la suma del voto de los 500 diputados (o de los 128 senadores) sino el resultado de la elección de cinco actores con un voto ponderado.

Varios fenómenos propician esto. La no reelección inmediata del legislador juega un papel importante: le resta compromiso personal y, por lo tanto, responsabilidad frente a su electorado y a sus demandas mientras le exige total disciplina hacia su partido. En efecto, su ascensión profesional inmediata está determinada por mucho por su disciplina con las posiciones asumidas por el jefe de bancada de su grupo parlamentario (correa de transmisión entre el grupo de legisladores y el CEN del Partido) u otros grupos de presión fuertes más que por su empeño en satisfacer las demandas ciudadanas. En esta lógica grupal, el verdadero responsable frente al electorado es el Partido.²

La falta de profesionalización del personal –que sean legisladores o asesores– es el segundo gran lastre del trabajo legislativo. Benito Nassif calcula que, entre 1982 y 1991, en promedio un 81.9% carecía de experiencia legislativa anterior al asumir su función mientras el 10% reingresó en la misma posición en el Congreso después

¹ Según una estimación de Benito Nacif, se ha duplicado entre 1997 y 2000.

² Algunas reglas explícitas asientan esa disciplina: la libertad total o casi total de los partidos para designar a sus candidatos y el hecho de que las candidaturas independientes no tienen espacio legal.

de tres años de ausencia. Sin disponer de cifras fiables sobre la situación actual, muy probablemente sea similar.

Al igual, aparte de los presidentes de las comisiones legislativas que suelen poseer conocimiento anterior sobre el sector, el resto de los miembros descubre su campo sectorial a lo largo de la legislatura. Paralelamente, las fracciones parlamentarias son asociaciones temporales que se deshacen cada tres años.

Esta falta de experiencia y de continuidad era funcional en un esquema en el cual la certidumbre necesaria al mantenimiento de cualquier sistema la daba la permanencia en el poder del partido del Presidente. También era funcional porque constituía una sólida herramienta de control; hoy en día es una limitante.

Además una gran mayoría de los asesores parlamentarios no tiene la formación adecuada para ser de una ayuda relevante en el proceso de toma de decisiones. Aun y cuando pudieran tener acceso a una información fidedigna y neutra, por ser elegidos usualmente en función de criterios de lealtad personal o partidista, sus referencias están sesgadas por criterios ideológicos incluso cuando se trata de temas técnicos.

Finalmente, durante los dos últimos años, algunos actores del Ejecutivo han desarrollado estrategias bastante costosas y hasta erróneas.

La falta de negociación previa sobre metas y contenidos de las reformas con los distintos partidos por parte del jefe del Ejecutivo ha tenido repercusiones muy negativas.³

ALGUNOS ELEMENTOS DE CAMBIO

Últimamente, han surgido cambios que obligan a matizar estas afirmaciones, tanto en cuanto al corporativismo como a la carencia de profesionalización.

La crisis de identidad que conocen indistintamente los grandes partidos ha alentado, por un lado, una pequeña rebelión de algunos miembros frente al corporativismo. Sin embargo, la mayor parte de las

³ En diversas ocasiones la actitud del presidente dificultó las negociaciones emprendidas por su secretario de Gobernación, Santiago Creel.

veces ha desembocado solamente en una disidencia verbal que no se ha reflejado en el voto.⁴

Por otro lado, surgen fenómenos nuevos. La selección de los candidatos del PRI en el Estado de México (para elegir alcaldes) ofrece un buen ejemplo. Los criterios de selección han sido encargados a empresas de mercadotecnia, lo cual otorga prioridad no al partido sino a las demandas y expectativas de la sociedad civil.

También es de subrayar que últimamente ha habido un esfuerzo notable para capacitar al personal legislativo en vista de formar un *staff* permanente.

Se han difundido rumores acerca de un servicio civil de carrera parlamentaria, lo cual hasta el momento no ha tenido visos de concreción. Lo que sí existen son los institutos o las fundaciones vinculados a las grandes formaciones partidistas que ofrecen análisis y asesoría sectoriales a los miembros de su partido. En el registro de los esfuerzos alentadores no es de despreciar la recién creación de una Subsecretaría de Enlace con el Legislativo, con oficinas en las diversas secretarías.

Evidentemente, es todavía muy temprano para juzgar los resultados de tales esfuerzos.

LAS ESTRATEGIAS INDUCIDAS POR EL ENTORNO INSTITUCIONAL

Más allá de intentos y buenas disposiciones, en este entorno institucional híbrido en donde los cambios son muy graduales y endebles, ¿Cuáles son las estrategias que tienen a disposición los principales actores?

Para el Ejecutivo y su partido

Las reglas del juego inducidas por el actual entramado institucional (la debilidad constitucional del jefe del Ejecutivo y la posición minoritaria de su propio partido en el ajedrez legislativo, el peso del corporati-

⁴ Este comportamiento refleja la interiorización de la disciplina partidista, sin contar con que los partidos siguen aplicando sanciones. Por ejemplo, los diez diputados del PAN que, en la legislatura precedente, votaron en contra del IPAB tendrán la conciencia tranquila, pero han mermado su futura carrera política.

vismo que obstaculiza cualquier propuesta de cambio sectorial) encaminan hacia el *statu quo* como posición ideal (es decir menos costosa). Esto induce a estos dos actores a no emitir iniciativas de ley a menos de tener la seguridad de ganar o bien, en el otro extremo extremo, a ejercer su derecho de veto para revertir un cambio que contravenga a su propia meta. Lo que predomina en tal entramado son tácticas de repliegue. Viendo la fuerte probabilidad de fracaso que contiene, incita a estos actores a proponer iniciativas solamente tratándose de reformas correspondientes al núcleo fundamental de su propuesta de gobierno.

Esto va en contraposición con la imperiosa necesidad, para el primer gobierno democrático de este país, de promover cambios.

Para los grupos legislativos de oposición

Este entramado les otorga un papel –a primera vista– muy positivo. Por su lado, el poder legislativo recupera su verdadera función: ser un contrapeso al poder Ejecutivo y un actor fundamental en las políticas de gobierno.

Sin embargo, una revisión de los mecanismos que lo rigen así como de su reciente actuación conduce a matizar esta primera impresión. Competidores en el plano electoral, sin un piso ideológico común, y con una estructura organizacional que fomenta el voto por bloques, las estrategias ganadoras para la oposición consisten en tratar las propuestas del partido en el poder.

Tampoco se trata de una conducta sistemática. Rechazar una iniciativa de reforma gubernamental tiene un alto costo electoral para los partidos y puede atraerles una mala reputación, pueden ser considerados antireformistas, conservadores o hasta antidemocráticos. Por lo tanto, muchas veces prefieren optar por la negociación. De cualquier manera, carecen de ánimo de cooperación y buscan, con frecuencia, vencer al rival. Prevalece una lógica de mercader o bien de regateo que presenta el inconveniente de acordar –a último momento– reformas que son realmente verdaderos engendros que responden a lógicas distintas y acaban finalmente por no satisfacer a nadie. El mejor ejemplo ha sido la reforma fiscal aprobada a finales de 2000. Combinando las propuestas del PAN y del PRD, acabó por provocar

el descontento de estos mismos partidos; en la actualidad todos los actores evocan la posibilidad de reformar la reforma.⁵

En suma, es un esquema conservador al extremo. Propicia el *status quo* sobre cualquier otra medida; sin embargo presenta la ventaja de evitar una crisis legislativa por los altos costos políticos que asumiría el partido que lleve a ella.

¿QUÉ SUGERENCIAS PROPICIA ESTE ESCENARIO?

En nuestra opinión, algunas reglas sencillas podrían redituar efectos positivos en contra de la parálisis institucional, sin afectar la estructura institucional.

Un primer paquete de sugerencias propone ampliar el tiempo otorgado a las sesiones legislativas que son muy cortas en México (cinco meses contra ocho meses en el resto de América latina) y analizar la ventaja de separar los dos tipos de elecciones (las presidenciales y las legislativas) para brindar mayor identidad a cada una de ellas; son dos medidas factibles y fáciles de implementar. Se podría pensar también en buscar mecanismos que ayuden a diversificar la cuota de curules asignadas a cada partido en el Senado y en la Cámara de Diputados, para diferenciar el porcentaje de votos logrado en cada sufragio por el mismo partido. Para agilizar la toma de decisiones, se podría aplicar lo que se conoce como la ley guillotina francesa, es decir, establecer tiempos perentorios a las comisiones para dictaminar una iniciativa de ley y prever paralelamente acciones en caso de empate o de parálisis; esto sería particularmente válido para la ley de ingresos o el presupuesto de egresos.

El segundo tipo de medidas podría introducir mecanismos de incentivos que permitan construir coaliciones. Se necesitaría, en mi opinión, atender dos situaciones.

Por un lado, es imprescindible reequilibrar la relación de fuerza institucional entre el Ejecutivo y el Legislativo, es decir reforzar parcialmente el presidencialismo, otorgando mayor latitud y juego al jefe del Estado y del gobierno. En este sentido, habría que estudiar la posibilidad de introducir la figura de un voto parcial para el presiden-

⁵ Pasa algo similar con la reforma a la cultura y a los derechos indígenas.

te y darle más iniciativa en cuanto a la agenda legislativa. A la par, se podría pensar en cambiar la modalidad de la elección presidencial. En un entorno de pluralidad democrática, una elección con dos vueltas con mayorías absolutas ofrecería mayores legitimidad y apoyos político-partidistas.

En cuanto al Legislativo, la ampliación (de un año o dos) del tiempo de las legislaturas aseguraría mayor continuidad al trabajo.

Finalmente, me parece que la modernización de las instituciones pasa por la instalación de mecanismos que privilegien el individuo sobre la corporación. Sin ser una panacea, es obvio que la posibilidad de la reelección fomentaría la carrera legislativa, profesionalizaría el trabajo legislativo y responsabilizaría directamente al legislador frente a sus electores; también ayudaría a desbloquear el voto a nivel de los partidos.

Paralelamente, sería importante despolitizar, en la medida de lo posible, la esfera decisional, lo cual implicaría conceder una mayor importancia a criterios técnicos sobre los políticos.

Formar y capacitar mejor un *staff* y crear oficinas permanentes con carácter técnico –especializadas por políticas sectoriales– son dos opciones que, a mi parecer, deberían estudiarse con mucha atención. Se podrían discutir las condiciones de su contratación, pero es importante subrayar la necesidad de tener un personal que goce de permanencia en este recinto y esté vinculado a una oficina en particular. Resalta la necesidad de que estas oficinas pongan a disposición de los legisladores una información objetiva, diagnósticos de buen nivel sobre el tema que interesa la(s) comisión(es) a la(s) cual(es) esté vinculado.⁶ Es de vital importancia que se asegure la permanencia de estas oficinas, poniendo un énfasis especial en dotarlas de memoria al conservar el personal y los archivos, más allá de los tiempos específicos de las legislaturas.

⁶ Es inadmisible que los partidos dispongan de una información y, por ende, emitan un diagnóstico radicalmente opuesto sobre el mismo tema. Por ejemplo, en cuestiones tan técnicas como la estimación de las reservas de crudo, hemos presenciado asesores del PRI y del PRD aportando cifras radicalmente antagónicas a las presentadas por el PAN.

Finalmente, para destrabar las situaciones complejas, el Ejecutivo podría aprovechar maquiavélicamente la crisis de los partidos –en particular la del PRI– para explorar un acercamiento con el PRI regional; de poder ejecutivo a poder ejecutivo, hay posibilidad de intercambiar inversiones y proyectos estatales por votos y acuerdos políticos nacionales. En tal esquema, el Ejecutivo federal deberá flexibilizar sus posiciones.

CONCLUSIONES

Hoy en día enfrentamos en México una paradoja increíble. Una gran parte de la población ha quedado anclada en una cultura del *tlatoani*, que muchas veces la actuación del mismo jefe del Estado retroalimenta. Ella espera del Presidente grandes cambios y soluciones cuando, por otro lado, ha emitido un voto moderno, desbloqueando y diversificando las cuotas de poder de cada partido. Ahora bien, en la medida en la cual el escenario institucional ha quedado construido para situaciones holistas del pasado, este voto moderno no ha permitido al presidente actuar tal como lo quería.

A mitad de los años setenta, una académica realizó un estudio sobre el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Este examen concluía que, en México, era entonces muy fácil tomar una decisión (por el peso del Ejecutivo y la ausencia de oposición) al contrario de lo que suele pasar en las democracias donde es sumamente complicado llegar a una decisión consensuada. Pero también notaba que, en estas mismas democracias, la fase de la implementación no era mayormente problemática. Al revés, en México –sugería esta misma investigadora– esto es cuando se manifiestan bloqueos y resistencias, con una posible inacción.

¿Qué opinaría esta académica, hoy en día? Obviamente, incorporaría en su análisis los cambios y las transformaciones que se han gestado en el país. Sin embargo, seguiría apuntalando las diferencias que separan México del resto de las democracias. Pues, si la novedad es que hoy en día resulta difícil tomar decisiones (como en cualquier democracia), sin embargo la fase de la implementación sigue siendo una pesadilla: sobreviven los grupos corporativos de antaño que, carentes de una cultura basada en el respeto de los acuerdos, se

encargan de bloquear toda acción cuando la decisión les ha sido adversa en el momento de la negociación.

Me pregunto entonces si, de alguna manera, no hemos retrocedido. Retomando el viejo adagio, diría lo siguiente: antes era válido pensar que si bien se acataba la ley, sin embargo no se cumplía; hoy en día, al parecer, ¡ni se acata ni se cumple!

CONSEJERA ROSA MARÍA MIRÓN LINCE:

Muchas gracias Isabelle. Ha sido muy interesante en verdad tu participación y, desde luego, las propuestas concretas que has planteado en la Mesa nos dejan una buena serie de temas para pensar.

Mesa Redonda
¿Y después de la alternancia?
Los escenarios del cambio político
en México

DOCTOR ANDREAS SCHEDLER

CONSEJERA ROSA MARÍA MIRÓN LINCE:

Enseguida le daré la palabra a Andreas Schedler, quien es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Viena, y actualmente es profesor e investigador de Ciencia Política de FLACSO, sede México. Es experto en transiciones a la democracia, consolidación democrática, sistemas electorales y rendición de cuentas.

Andreas, gracias por estar aquí, te cedo la palabra.

DOCTOR ANDREAS SCHEDLER:

Doy las gracias al IEDF, y en particular a Rosa María Mirón, por su generosa invitación y su hospitalidad.

Tanto este ciclo como la mesa que nos propone el Instituto abarcan temas muy amplios. Los títulos hacen referencia a "retos y perspectivas de la consolidación democrática" y a los escenarios políticos "después de la alternancia".

En realidad, la ciencia política postransición ya no responde a preguntas tan grandes. Ya nos estamos acostumbrando a responder a preguntas más precisas, más específicas, más restringidas. Sin embargo, estando ya aquí, supongo que no me queda mucho más que

intentar algunas respuestas generales a estas preguntas generales. Me voy a centrar ante todo en los retos de la consolidación.

En los últimos años o lustros o décadas, México ha sido el país de la transición democrática. Fue el escenario de una transición larga y borrosa, una transición de muchos sitios, muchos actores y muchas etapas.

¿Cuándo empezó? No hay consenso. Quizás en el 68 con el movimiento estudiantil; quizás en 1977 con "la madre de todas las reformas electorales"; quizás en 1982 con la crisis económica; quizás en 1988 con el terremoto electoral de la elección presidencial; quizá con las reformas electorales de 1994, etcétera.

Tampoco hay consenso sobre cuándo terminó la transición, si es que ya terminó. Parte de este desacuerdo, de esta controversia, sobre la transición, sobre el inicio y el fin de la transición, surge de una confusión semántica. La gente –los ciudadanos, los observadores académicos, los políticos– asociamos cosas muy diversas tanto con el término de la transición como con la idea de la democracia.

En la discusión pública, la idea de la transición se ha transformado en una gran caja de resonancia para todos los diagnósticos y deseos de cambio. Cuando queremos decir que el país está cambiando, decimos que está en transición. Cuando queremos decir que hacen falta todavía muchos cambios, decimos que la transición está inconclusa todavía. La transición se ha vuelto en un concepto borroso, confuso, de usos y significados múltiples.

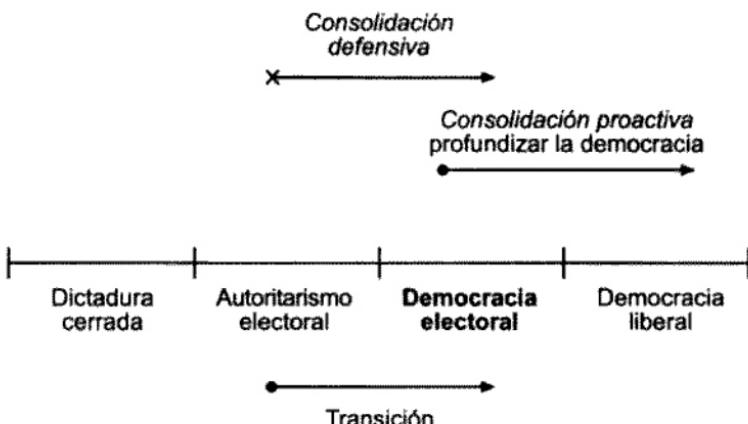
Hemos entonces pasado de una suerte de revolución institucional a una aparente transición institucional interminable. Así que me parece muy bien que ahora estemos cambiando el discurso y que ya dejemos de rezar en el altar de la transición y nos centremos en los retos de la consolidación democrática. Jean-François Prud'homme ya nos esbozó las implicaciones prácticas que conllevan nuestras decisiones conceptuales y terminológicas. No solamente en el mundo académico, también en el mundo político, importa si todavía seguimos hablando de transición o si decidimos enfrentar los retos de consolidación.

Sin embargo, me parece importante que nos cuidemos que no nos pase lo mismo que con la transición; que la consolidación no se vuelva

una idea igualmente nebulosa, mal definida, con usos múltiples y nunca bien aclarados, que no se vuelva un proyecto sin contornos y otra historia sin fin. Así que de entrada hay que despejar el terreno conceptual, lo que va ser la tarea principal de esta breve intervención.

Para resumir mis ideas básicas acerca de la idea de la consolidación, emplearé la siguiente gráfica:

Gráfica 1: Conceptos de Consolidación Democrática



La gráfica muestra algunas cosas sencillas: La línea larga en medio representa un espacio conceptual que abarca cuatro tipos de regímenes políticos que van de los extremos de dictadura y democracia. Los dos polos opuestos son el autoritarismo cerrado, tipo dictadura militar sin elecciones, por un lado, y la democracia liberal, con todos los atributos que le conocemos, por el otro.

Lo importante es que el espacio de en medio no está vacío. Desde los inicios de la famosa tercera ola de democratización, la literatura académica nos ha hablado de democracias deficitarias. Nos ha descrito democracias que no corresponden a nuestro ideal de una democracia plena, cien% liberal, como la conocemos de manera más aproximada en el llamado mundo industrializado, desarrollado. Una buena parte de la discusión politológica se ha centrado en estas "democracias con adjetivos", en los "subtipos disminuidos" de democracia.

cia, como algunos autores los han llamado. De hecho, son centenares de democracias con adjetivos que están circulando tanto en el debate público como en el debate académico: democracia iliberal, democracia delegativa, democracia de baja intensidad, democracia clientelar, etcétera.

Lo que aquí quiero resaltar es la categoría de la democracia electoral. Democracias electorales son democracias que han resuelto cuestiones fundamentales en el ámbito electoral, aunque carezcan de otros atributos que asociamos a la democracia constitucional liberal, sobre todo en ámbitos como el estado de derecho, la integridad administrativa, la deliberación pública y la garantía de derechos civiles.

El autoritarismo electoral es un concepto que pueda sonar familiar para un auditorio mexicano, con setenta años o casi setenta años de experiencia en autoritarismo electoral. Se trata de un sistema autoritario fundamentado en y disfrazado por elecciones regulares que, sin embargo, no cumplen con los mínimos democráticos.

Ahora bien, en los últimos diez o quince años, México ha recorrido el tránsito del autoritarismo electoral a la democracia electoral. Aquí estamos. Ya cruzamos lo que en la gráfica se simboliza como la línea divisoria de en medio, un umbral fuerte, tajante, entre autoritarismo y democracia.

Por supuesto que el umbral es más borroso en la vida real y más controvertido, pero el supuesto fuerte es que ya lo cruzamos. Ya no estamos en el reino del autoritarismo; ya ingresamos al ámbito de la democracia electoral.

Es aquí donde entra el debate de la consolidación. En la ciencia política comparada, el término de la transición nos describe precisamente este movimiento, este cruce del umbral entre autoritarismo y democracia. Si nosotros decimos que no, que queremos utilizar el término transición de manera diferente, o que no, que México todavía no es una democracia, entonces estamos en toda libertad de seguir hablando una transición democrática inconclusa.

Pero si aceptamos que ya estamos en democracia y que el concepto de la transición, con toda la carga metafórica que conlleva, ya no es el más adecuado, el más preciso para describir los retos actua-

les, entonces sí entramos al terreno de los retos de la consolidación democrática.

Con eso ya nos desplazamos a la parte superior de la gráfica. De manera analítica, podemos distinguir dos tipos de consolidación, dos nociones básicas de consolidación. Las dos parten del contexto actual de una democracia, real pero todavía deficitaria.

Lo que aquí llamo la consolidación *proactiva*, una noción positiva de consolidación, mira hacia adelante, hacia el lado derecho de la gráfica, hacia la democracia liberal. Su reto es profundizar la democracia, democratizar la democracia, aumentar la calidad democrática.

Por el otro lado, una noción igualmente legítima pero diferente, es una noción negativa, la que aquí bautizo como idea *defensiva* de la consolidación. Su reto es conservar los logros de la democracia. Conservar la democracia, como nos decía Jean-François, conlleva erigir blindajes contra regresiones autoritarias.

Vale la pena distinguir bien estos tipos de retos, de nociones de consolidación, que tienen horizontes normativos, metas normativas, muy diferentes. Mientras la consolidación defensiva se preocupa esencialmente por la estabilidad democrática, la consolidación proactiva se preocupa esencialmente por la calidad democrática.

Jean-François posiblemente describiría esto como una idea ortodoxa y lineal de la democratización, así que hay que añadir que nada es inevitable. Se trata de retos abierto, no de historia natural. La consolidación no es un proceso inevitable. Nos plantea retos que podemos asumir, pero no existe ninguna lógica superior de la historia que nos lleve inevitablemente a una democracia estable o de alta calidad.

Para que después todavía nos quede algo de tiempo para la discusión, recorto todo lo que tenía preparado de análisis empírico y me centro en algunos pocas observaciones adicionales. Con respecto a la idea defensiva, conservadora de consolidación, quisiera afirmar que en México no hay ninguna preocupación real acerca de lo que el ya citado politólogo argentino Guillermo O'Donnell llama una "muerte súbita" de la democracia.

En México, el viejo fantasma latinoamericano del golpe militar o la versión más actualizada del autogolpe presidencial no son un fantasmas reales. El derrumbe democrático no es una opción viable, no

constituye una preocupación real para los actores políticos. La democracia ya es eso lo que en una frase muy elocuente se describe como "el único juego en el pueblo" (*the only game in town*).

En ese sentido la democracia mexicana ya puede calificarse como democracia consolidada y una buena prueba de eso son las discusiones recurrentes sobre la sucesión presidencial del año 2006. Ese debate, que en realidad arrancó la misma noche electoral del 2 de julio de 2000, es un indicador muy palpable de que todas las ambiciones, todas las expectativas de los actores políticos, toman por sentado esta fecha. La certeza del calendario electoral no se ha roto; sigue dándole una certidumbre muy fundamental al juego democrático en México.

Con respecto a la consolidación positiva, proactiva, progresiva si queremos, me parece evidente que esa es la gran asignatura de la democracia mexicana hoy en día: profundizarse, avanzar hacia mayores grados de calidad democrática, democratizar la democracia.

Yo sí diría que no hay que pensar a México como una democracia meramente minimalista. Durante la transición, el centro de atención estaba puesto en la arena electoral. Los cambios eran primariamente electorales. Se transformó el marco institucional y se pasó de un sistema hegemónico a la competencia entre partidos. Pero la arena electoral no fue un espacio auto-contenido. Fue más bien el epicentro de muchos más cambios políticos en México, tanto a nivel federal como a nivel de los Estados.

La mera emergencia de una oposición real, el sola pérdida de hegemonía de parte del PRI, ya implicó una desconcentración del poder, radical, profunda, sin ninguna transformación constitucional o institucional que la haya posibilitado. Fue el mero hecho de un cambio de las relaciones de fuerza entre los actores lo que ha desmantelado la vieja hiper-concentración del poder. El nuevo federalismo, el fin del hiper-presidencialismo, los nuevos equilibrios entre ejecutivo y legislativo, todo eso se generó gracias al surgimiento de una competencia real entre los partidos políticos.

Ahora bien, ¿cuáles son los retos que quedan todavía adelante en términos de calidad democrática? Por razones de tiempo, me limito a señalar una ilusión fácil que a veces acompaña las discusiones sobre consolidación democrática. La podríamos llamar la ilusión institucio-

nalista: la idea de que los problemas centrales se resuelven con cambios formales; que lo que hace falta son más reformas legales y constitucionales; que la política se arregla por medio de la ley.

En situaciones de transición, la mayor preocupación de los partidos son las reglas del juego. Su lucha es primariamente una lucha por las reglas. Todo el proceso político gira alrededor de la definición y redefinición, negociación y renegociación de las reglas del juego.

En la fase posterior de consolidación, se supone que ya dejamos atrás eso, que ya dejamos de obsesionarnos por las reglas; que en lugar de luchar por las reglas del juego, podemos iniciar a jugar dentro de las reglas establecidas.

Si nuevamente volcamos nuestra atención y nuestra energía creativa en cuestiones de diseño institucional, corremos el riesgo de perdernos jugadas significativas, en lugar de mejorar el juego de manera significativa.

No sorprende que después de décadas de revolución institucional, sigamos con la idea de que los cambios sociales, los cambios políticos, se hacen mediante reformas formales, reformas a la ley, reformas a la Constitución, etcétera.

Pero con tanta preocupación por las reglas formales, a veces tendemos a olvidar la importancia que tiene la política. No solamente las instrucciones cuentan. La política también cuenta y los ciudadanos también cuentan frente a una visión a veces demasiado elitista de la política.

Me quedo con estos comentarios escuetos. No he dicho nada en específico sobre escenarios de cambio, pero supongo que, más por cuestiones de personalidad que por diagnóstico científico, me sumaría al optimismo de Jean-François. Tiendo a pensar que México se está encaminando no hacia los círculos viciosos que nos dibujaba Ludolfo Paramio en su conferencia, los círculos viciosos que han erosionado democracias de América del Sur, sino que más bien hay mucha posibilidad de un círculo virtuoso, o de varios círculos virtuosos, de cambios positivos que se van reforzando mutuamente.

Pero posiblemente conviene no caer en los extremos. Quizá lo más realista es alguna situación intermedia, un escenario de lo que en inglés se llama *muddling through*, que es algo así como avanzar

pataleando en el lodo, improvisar en el camino, superar los obstáculos con más eficacia que elegancia, llegar a la meta no mirando las estrellas sino esquivando las piedras en el camino.

Muchas gracias.

Conferencia Magistral
Los problemas de la democracia
postransición

DOCTOR MANUEL ANTONIO GARRETÓN

28 de noviembre de 2002

Conferencia Magistral
Los problemas de la democracia
postransición

DOCTOR MANUEL ANTONIO GARRETÓN

MODERADOR: *[Palabras de bienvenida]*

CONSEJERO ELECTORAL RODRIGO MORALES MANZANARES:

Sean bienvenidos todos. Es un gusto acompañar al doctor Manuel Antonio Garretón durante su conferencia magistral "Los problemas de la democracia postransición".

El doctor Garretón es sociólogo por la Universidad Católica de Santiago de Chile, doctor por la Escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales de París, Francia, y profesor en la Universidad de Chile, en Santiago. Algunas de sus publicaciones más recientes son: *Política y sociedad entre dos épocas*, *América Latina en el cambio de siglo*, editado en Argentina el año 2000; *La sociedad que vivi(re)mos*, *Introducción sociológica al cambio de siglo*, también en el año 2000, editado en Chile, y editor de *Cultura y desarrollo en Chile, dimensiones y perspectivas en el cambio de siglo*, publicado por Andrés Bello en Santiago de Chile el año 2001. Cedo la palabra al doctor Garretón.

DOCTOR MANUEL ANTONIO GARRETÓN:

Muy buenos días. Agradezco muy sinceramente la invitación del Instituto Electoral del Distrito Federal a este seminario. Siempre he pen-

sado que de las transiciones surgen algunos productos, no muchos, dignos de exportación. ¿Cuál diría que es el gran producto, por ejemplo, de la transición española? En mi opinión, el diario *El País*. El gran producto de la transición chilena es la Concertación de Partidos por la Democracia, la coalición que sucede a la dictadura y funciona durante al menos tres gobiernos, algo que no ha ocurrido en ninguna otra parte. Quizás el principal producto de la transición mexicana, junto con un sistema de partidos, sea el IFE y los Institutos Electorales. Es decir, en esto puedo decir que ha consistido la transición mexicana y no tanto en la alternancia del poder, porque, por importante que pueda ser para algunos, pienso que si esta vez no hubiera habido alternancia, gracias a los Institutos Electorales habríamos tenido, de cualquier modo, un gobierno elegido legítimamente. Es decir, asegurar elecciones libres donde todos pueden competir y, como en la frase cambiada de Isabel Allende, no tengan que ganar los que han ganado siempre. Por lo tanto, quiero decir que para mí es un honor muy especial participar en algo organizado por este Instituto, al que considero uno de los principales productos de la transición o de la democratización mexicana.

Lo que voy a decir es prácticamente lo mismo, con algunas pequeñas modificaciones, que lo que dijo Ludolfo Paramio ayer. El contenido me parece el mismo, pero yo no tengo la capacidad descriptiva y el conocimiento de la situación mexicana que tiene Paramio, por lo que, lo voy a decir en un lenguaje más abstracto.

TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN

Quiero partir con una discusión del título que se nos ofrece: Retos y perspectivas de la consolidación democrática. Tengo la impresión de que, con la excepción de algunos países, muy pocos, ya no estamos en América Latina en proceso de transición, ni tampoco de consolidación. Donde podemos decir que terminó la transición, también se produjo la consolidación. Transición y consolidación fueron dos procesos que, a mi juicio, se dieron paralelamente.

No siempre ocurre así, pero en América Latina, en este periodo, en estos últimos diez, quince años, ahí donde hubo transición, hubo inmediatamente consolidación. Veamos el caso chileno, que es el que

más conozco. Todos saben que el día que el presidente Patricio Aylwin asume el poder, no hay ninguna posibilidad de regresión autoritaria. Por lo tanto, "eso", y ahí está el problema, estaba consolidado. La pregunta es el "eso". ¿Qué es?, ¿a qué se transitó? Y, ¿qué se consolidó? Mi idea central, mi argumento fundamental, es que lo que se consolidó fue un régimen posautoritario, que podríamos llamar democracia incompleta con gobiernos plenamente democráticos y legítimos. Pero en cuanto régimen, si lo que se consolida es una democracia incompleta, lo que se está consolidando, son a la vez los elementos democráticos y los elementos no democráticos de ese régimen postautoritario. Lo que hace muy difícil cambiarlo, porque a algunos les gustan los elementos autoritarios que quedaron, y a otros les gustan los elementos democráticos. Y pareciera haber un consenso de no introducir cambios, llamémosles, refundacionales.

Dicho de otra manera, las transiciones, ya fueran instalaciones después de la guerra civil o de la revolución, y que generaron por primera vez un régimen democrático, como el caso de Centroamérica, o las democratizaciones vía transiciones en el sentido estricto, como el caso del Cono Sur, de regímenes militares a regímenes democráticos, o lo que, con el perdón de ustedes, yo he llamado transiciones vía reforma, es decir, que desde los titulares del poder se introducen modificaciones y extensiones democráticas, como es el caso de México; en cualesquiera de estas fórmulas, decía, la centroamericana, la del Cono Sur, la mexicana, los resultados fueron, básicamente, pasar de un régimen de guerra civil o militar o de tipo autoritario, a un régimen formalmente democrático.

Lo que no estuvo en discusión, y es, a mi juicio, el tema central de hoy, es de qué democracia se hablaba. Hubo el consenso de terminar con el ancien régime, llámeselo así a las guerras civiles o la revolución, a los regímenes militares, a el régimen institucional, digamos, del PRI. De lo que se trataba era de terminar con ese régimen y de instalar algo distinto, que correspondía a lo que se llama fundamentalmente democracia. Pero, insisto, hubo un consenso de transición, se discutieron las estrategias para pasar al otro régimen, y hubo un consenso implícito en el tipo de régimen. Pero no hubo discusión ni tampoco una teoría ni un debate teórico ni otro político sobre de qué democracia se habla-

ba. Se suponía que la democracia era un conjunto de características que había que, de cualquier modo, implantar.

Y yo creo que es muy importante para la situación que enfrentamos hoy día, el debate sobre el carácter de la democracia una vez conquistada y sobre la generación de instituciones que tengan que ver con la realidad histórica del país, aunque se alejen de otras instituciones, digamos, conocidas consensualmente como democracia. Si pensamos en Sudáfrica, por ejemplo, allí se creó constitucionalmente una figura con nombre y apellido, para garantizar, la presencia de la minoría blanca. En cambio, en general, en las transiciones latinoamericanas o en las democratizaciones no hubo una creación institucional, y eso es un elemento, a mi juicio, fundamental para explicar las situaciones que se enfrentan hoy. Porque estamos en presencia de democracias, digamos, incompletas. Ese fue el resultado de las transiciones. Quizá el único país en el que se produjo una transición que dio origen, con todos los problemas que puede haber, a una democracia política indiscutible, es Uruguay. Fuera de Uruguay tenemos sólo casos de democracias o regímenes incompletos.

LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS Y LAS HERENCIAS DEL PASADO

Y hay dos orígenes que permiten explicar esa paradoja, que ya es un tópico al cual todos nos referimos, y es que por primera vez en la historia de América Latina prácticamente todos los países tienen democracia pero ellas están afectadas por serios problemas de calidad y relevancia.

El primero tiene que ver con las herencias del pasado. Se pasó de regímenes no democráticos a regímenes democráticos sin debate ni creación institucional democrática. Y, muchas veces, resolviendo sólo el problema central o fundamental que hacia que un régimen no fuera democrático; por ejemplo, sacar a la dictadura o, en el caso mexicano, se dice que hay democracia cuando hay alternancia, o sea, una vez que se saca al PRI del poder. De modo que, con esa fórmula, lo que se obtiene es un régimen que tiene componentes democráticos centrales, pero que no ha resuelto, en el caso de las dictaduras, algunos problemas que se derivan de las instituciones de las dictadu-

ras que siguen presentes en el régimen democrático. Por otro lado, no se han resuelto problemas clásicos que se venían arrastrando. Por ejemplo, los países andinos. Si tomamos el caso de Perú o Ecuador, veremos que las transiciones no resolvieron el problema de los partidos ni tampoco resolvieron el problema de la inexistencia o profunda debilidad de los Estados. En otros países no se resolvió el clásico problema del presidencialismo en sistemas multipartidistas. En el caso chileno, no se resolvió la presencia del poder militar con capacidad de sobreponerse al poder político. En el caso argentino, si bien se avanzó hacia un sistema partidario, ese problema no logró resolverse. En otros países no se logró constituir mayorías, se eligieron presidentes con 30 o 40% de los votos en regímenes en los cuales el presidente es fundamental. En otros países el poder judicial quedó al margen de cualquier reforma.

Lo que quiero hacer ver es un primer problema que enfrentan los regímenes postautoritarios, incluso habiendo terminado la transición. Estoy convencido de que en todos los países las transiciones terminaron, el paso de un régimen a otro terminó, el problema es el producto que quedó. Y ese producto que quedó y que está, como decía, consolidado, plantea un problema para la vigencia de la democracia.

¿De qué régimen hablamos? Creo que las fórmulas se han usado muchas veces y que estamos en presencia de regímenes híbridos que combinan elementos centralmente democráticos, como la existencia de elecciones libres, partidos políticos, libertades públicas generalizadas, que no se puede calificar como regímenes autoritarios o dictatoriales, pero que tienen elementos que son autoritarios o que impiden la expresión de la soberanía popular debido a la existencia o inexistencia de instituciones que en un caso la impiden, y en otros no pueden promoverla. "Democracia delegativa", "de baja intensidad", "enclaves autoritarios", etc., son algunas de las tantas calificaciones que se han usado para referirse a estos regímenes democráticos emergentes de las transiciones de los ochenta y noventa.

Lo que está pendiente es la reforma política que haga de esos regímenes postautoritarios, según la situación de cada cual, verdaderos regímenes democráticos. Ese es uno de los problemas. No ha habido en los distintos países, con la posible excepción de Brasil, un

consenso, llamémosle constitucional, que más allá de pasar de un régimen autoritario a un régimen postautoritario, redunde o funde la democracia en ese país. Por lo tanto, las reformas son graduales, parciales, incompletas. Cuando un problema se resuelve, si hay acuerdo, por negociación, concediendo hacia el otro lado, va quedando un sistema institucional muy parchado. Un buen ejemplo de ello fue la situación argentina, cuando hubo un acuerdo Menem-Alfonsín, donde lo que estaba detrás era la idea de pasar a fórmulas más parlamentarias, pero al final la reforma política pretendía resolver una crisis coyuntural, y se quedó, por lo tanto, a medio camino.

Y esto me lleva a comentar sobre lo que llamamos reforma política. Hay tres tipos, al menos, de reforma política, que muchas veces se confunden. La primera, es la reforma para pasar de un régimen no democrático a un régimen democrático, que podríamos llamar reforma de transición. La segunda es la reforma de democratización o de profundización. En un régimen democrático, las reformas políticas que profundizan, extiendan ese régimen. Son enteramente distintas una de otras. Un plebiscito puede ser una reforma de transición, pero también de reforma democratizadora, puede serlo. El tercer tipo de reforma, es la diseñada para resolver una crisis. Son acuerdos puntuales o coyunturales que significan cambiar o un proceso electoral o generar una institución para salir de una situación. Y esas reformas tampoco tocan el fondo de un régimen democrático incompleto.

Hay, entonces, un primer origen, de democracia incompleta. Son las herencias del pasado, no sólo en forma de enclaves autoritarios, como en el caso chileno. También en muchas partes son enclaves autoritarios, problemas que incluso se arrastraban desde el punto de vista del régimen democrático desde antes de las dictaduras, por el presidencialismo excesivo o inadecuados centralismos o federalismos.

LA TRANSFORMACIÓN DE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO

Un segundo tipo de problemas que afectan a las democracias latinoamericanas, y que no sólo tiene que ver con lo que no se hizo bien o que quedó pendiente de las transiciones, sino también con una transformación muy radical de lo que podríamos llamar la base en la cual

se asienta un régimen político como la democracia. Hay una transformación estructural de la polis, sociedad-Estado o Estado-nación, un espacio territorial con una población en el cual coinciden economía política, cultura, organización social, y se toman decisiones.

Es necesario destacar aquí una particularidad de las democracias latinoamericanas que, por supuesto, vamos a plantear en términos muy generales y muy discutibles. En general, las democracias modernas originales surgieron en sociedades que tenían una densidad de tejido y que debían plantearse el problema, primero, de cómo se gobiernan; y luego, de cómo se mantienen las libertades de la gente frente a ese gobierno llamado Estado. De algún modo, y entiendo que esto se puede discutir porque tiene grados, en las sociedades noroccidentales el Estado fue una emanación o una creación de las sociedades nacionales. Y uno podría decir que en el grueso de los países de América Latina fue distinto: el Estado antecedió y creó la sociedad. Incluso uno se pregunta, por ejemplo, por qué una nación o pueblo, como los mayas, pertenecen a dos o tres países diferentes. O por qué razón las minas de cobre pertenecen a Chile. Eso no tiene que ver nada con la chilenidad o con la densidad de la sociedad chilena. Tiene que ver con que un ejército de un Estado derrotó a otro.

Así, el Estado constituyó la sociedad, de modo que el Estado pasó a ser el símbolo, el agente de la unidad, pero también el actor principal del desarrollo. Dados los tipos de desarrollo mundial existentes, el Estado era el motor principal del desarrollo y agente de la unidad de un territorio o de una nación. El "cemento" no era ni la cultura, ni la raza, ni la economía, ni la religión, una vez producida la creación del Estado-país. El "cemento" era la relación entre el Estado y la gente, es decir, la política. Y lo que importaba entonces era la integración a ese agente, a ese actor que era el Estado. Y cuando importa la integración en términos de pertenencia, pero también en términos de recibir los bienes y servicios, desde el empleo, la vivienda, la educación, la salud, etcétera, cuando importa eso, lo que importa es directamente la relación con el Estado vía la política; importan menos los mecanismos, lo que importa es integrarse, no importa básicamente defender los derechos individuales.

Por lo tanto, cualquier forma de organización política era, por principio, la construcción, a veces más por la fuerza, otras veces a través de clientelismos, otras veces a través de mecanismos democráticos, de un nosotros, más que la defensa de las libertades individuales. Y en ese sentido, entonces, las democracias latinoamericanas o los regímenes políticos, tuvieron esta singularidad: primero, el papel del Estado y la centralidad de la política para ser parte de ese Estado; en segundo lugar, sociedades o democracias que tienen que combinar fórmulas de integración al Estado con situaciones de enormes desigualdades y pobreza. Por lo tanto, encontramos un debilitamiento, debilidad de los mecanismos propiamente institucionales y de lo que se puede llamar el ethos liberal republicano y predominio del ethos igualitario y del ethos comunitario, si ustedes quieren.

Esta es una particularidad que tiene una enorme importancia cuando se analiza esta segunda fuente de los problemas de estas democracias, que dan origen a estas democracias incompletas. Porque no son lo mismo sociedades que tienen una densidad, llamémosle tocquevilleana, en el tejido social, cultural, y donde el Estado fue un resultado del desarrollo de esa sociedad, que sociedades muy débiles desde el punto de vista de su constitución como sociedad y con un enorme peso del Estado y la política. No es lo mismo, sobre todo cuando se producen transformaciones en el mundo, en las que el Estado y la política tienden a debilitarse. No le pasa lo mismo a Inglaterra o Francia o Estados Unidos, si se debilita el Estado, que lo que le pasa a los países latinoamericanos.

¿En qué consiste, entonces, esta segunda fuente de problema? La teoría democrática y la idea democracia se basan en que hay un espacio, una polis, un espacio donde un conjunto de población llamado ciudadanos toman decisiones que se materializan a través de los representantes frente al Estado. En último término, que el Estado toma decisiones relevantes a partir de lo que los ciudadanos eligen. Pero esto es un supuesto general de todo régimen político, porque podría no haber ciudadanos, podría haber un dictador y el supuesto para que haya un régimen político dictatorial, una relación entre el dictador y la gente, es que el dictador toma decisiones que afectan a los ciudadanos. En el caso de la democracia, teóricamente son los ciuda-

danos los que toman las decisiones que los afectan, a través de los representantes que eligen. En todos los casos hay el supuesto de un espacio autónomo de toma de decisiones y lo que diferencia los regímenes es cómo se toman esas decisiones y la naturaleza de la base social o ciudadanía en el caso democráticos

LA EXCLUSIÓN DE LA CIUDADANÍA Y LA EROSIÓN DE LA POLIS

En nuestro mundo de hoy, se han producido dos grandes transformaciones que tienden a debilitar esta idea de la polis y que nos dan una idea de una polis ilusoria y, por lo tanto, en una polis ilusoria los regímenes políticos, o la democracia en este caso, tienden a ser relativamente irrelevantes.

Lo primero es una reducción de los ciudadanos, es decir, de la base ciudadana, por la vía de la exclusión por la falta de un mínimo socioeconómico que permita funcionar como ciudadano. Cuando Lula dice que quiere pasar a la historia por lograr que 55 o 60 millones de brasileños coman tres veces al día, o de otra manera, que se incorporen al país, a la toma de decisiones del país, 55 millones de personas que no pueden hacerlo porque tienen hambre, ¿qué está diciendo? Está diciendo que aquí hay una polis incompleta, porque hay gente, —y podemos medirlo como sea, sin que quepa aquí aquí la discusión de la línea estadiástica de pobreza— simplemente que queda fuera de la polis.

La primera reducción importante de la base societal de la democracia —cuando uno piensa, además, en los problemas étnicos y en el mundo indígena, en países donde éste es un 40 o 50%— es que hay gente que queda excluida de la polis por razones de tipo socioeconómico.

Pero hay una segunda manera de ver esta erosión o debilitamiento de lo único que constituye una base *sine qua non* para que haya democracia, que, como hemos dicho, es un espacio territorial donde se toman decisiones relevantes para la gente que ahí vive. Vamos a suponer ahora que todos tenemos una base ciudadana completa y que todos participamos. Bueno, la teoría democrática más liberal se basaba en la existencia de mercados independientes del Estado. Pero

donde la economía era coextensiva con el campo del Estado. Es decir, donde se aseguraban o regulaban los derechos de la gente, por ejemplo, frente a esa economía. Hoy todos sabemos que la Bolsa de Tokio o el FMI van a definir el nivel de empleo o la situación de una política económica que un gobierno no puede tomar. Todos sabemos que si se quieren tomar ciertas decisiones respecto al espacio territorial donde funciona una cierta economía, por ejemplo, los capitales se van a ir. Lo que quiero hacer ver es que se les sustraen a la polis un conjunto de decisiones que son decisiones centrales y relevantes para su vida, y que de otra manera cualquier ministro de Hacienda le va a decir a usted que sobre un 70 u 80% de cosas; no puede tomar decisiones, tiene simplemente que ajustarse.

Entonces, si ustedes se dan cuenta, estamos en presencia de un elemento que es, en mi opinión, el golpe fatal que pueden recibir la teoría y la idea democrática: que el Estado y los ciudadanos no puedan tomar las decisiones sobre los temas relevantes, aun cuando el sistema democrático funcione perfectamente y todos participen en él. Hoy ex funcionarios y autoridades del FMI, como el Premio Nobel de Economía, reafirman esta cuestión central: la teoría democrática es incompatible con los mercados globalizados.

Ahora, hay que ver qué se hace. Porque, como bien decía ayer Ludolfo Paramio, esa es la realidad. Hay una radical incompatibilidad entre la teoría democrática y el hecho de que las decisiones relevantes sobre, en este caso, la economía, no puedan ser tomadas por el Estado, o por los ciudadanos a través del Estado. El candidato nacional a presidente del país más grande de América Latina, uno de los países más importantes de la economía del sistema mundial, como es Brasil, vio bajar su tasa, su curva electoral porque un grupo de inversores, siete, ocho, diez, se ponen de acuerdo y dicen: vamos a elevar el riesgo-país, porque no nos gusta Lula. Entonces, uno piensa: ¡Pero Lula ganó!, pero tuvo que cambiar su programa. Puede que fuera para bien o para mal, eso ahora no importa, no voy a discutir eso. El presidente, el candidato a presidente del principal país de América Latina tiene que cambiar su programa porque siete inversores lo exigen a través de una institución que se llama Fondo Monetario Internacional. Ese Estado, la democracia, es decir, la voluntad

ciudadana, sobre esos temas concretos no se expresan, están alienados, les han quitado la capacidad de decisión.

LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA

Creo que esos son los dos grandes temas, los dos grandes problemas, los dos grandes orígenes de esta situación de democracias incompletas, porque si bien la primera tiene que ver con la vigencia o no de instituciones democráticas, las herencias del pasado y su calidad, la segunda tiene que ver con un tema que nunca antes se había planteado, que es el tema de la relevancia, porque podemos tener democracias estables funcionando perfectamente con enorme nivel de calidad, y no ser relevantes para, para ciertas decisiones fundamentales, o ser parcialmente relevantes.

Por lo tanto estamos en una situación que podríamos llamar de crisis estructural latente. Es decir, el debilitamiento de la base en la cual puede existir un régimen democrático o cualquier régimen político y de la polis y, por lo tanto, el debilitamiento del Estado, que es un supuesto fundamental de la teoría de la democracia. Y por lo tanto, un debilitamiento de la política.

Hemos indicado las razones por las que en los países de América Latina, la política fue el principal "cemento cultural". La constante en nuestra historia era decir, si quiero cambiar el mundo, o si las cosas no están bien, entonces hay que actuar en política, identificando un líder mejor, participando en un partido, yendo a la guerrilla, metiéndose en un movimiento social que era básicamente político, lo que fuera. La política era el lugar, la fuente de sentido principal desde la cual, además, muchas veces se construían las subjetividades. Y un ejemplo de esto eran los poemas de Benedetti o los versos del Capitán de Neruda, donde el amor y la historia, la subjetividad y la historia colectiva quedan fundidas. Que eso pueda ser conveniente o no, no cabe discutirlo aquí. Pero ese era el sentido de la política. La política era la vía de acceso a bienes y servicios del Estado, y era también la fuente principal de sentido de la cual salían los proyectos colectivos y de subjetividad.

Hoy eso ha dejado de ser así. Y esto marca una distancia estructural entre la política, el Estado y la gente, y por lo tanto, no tiene

que ver con el desencanto o insatisfacción con la democracia o con la crítica a la clase política. Es un problema mucho más de fondo al cual coadyuvan los errores y la crítica que se le puede hacer a la clase política: ha cambiado sustancialmente el papel de la política en nuestras sociedades, y lo que refleja esa supuesta desvalorización de la democracia no es una crítica a la democracia porque no hay otro régimen al cual se postule, no hay legitimidad de otro régimen como lo hubo en otra época. Se trata de una crítica al tipo de estructuración de la sociedad, que hace que las democracias, aun cuando sean más completas, tiendan a ser irrelevantes.

LA RECONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD

En este sentido, los grandes retos y desafíos que se nos plantean podrían formularse de esta manera. El primer gran problema que enfrentan estos regímenes postautoritarios, estas democracias precarias o incompletas, es la reconstrucción de la polis, la incorporación de una masa muy significativa al proceso democrático, es decir, lo que Lula llama terminar con el hambre. El hambre es real, pero también es metafórica, porque supone mínimos educacionales, de salud, de vivienda, de trabajo y convivencia; supone reducción de distancias, donde se pueda sentir que, por muy débil y abajo que esté, pertenezco a la misma polis que el que está arriba. Es decir, hay un problema de superación de exclusiones, o dicho de otra manera, hay que garantizar el mínimo socioeconómico que permite ser ciudadano.

Pero también la reconstrucción de la polis es la reconstrucción de la capacidad del Estado de toma de decisiones relevantes. Y en este sentido, hay que hacer cierta crítica o, digamos, hay que plantearse la cuestión del sentido principal que han tenido las reformas del Estado en nuestro país, que han sido reformas inicialmente orientadas a quitarle poder y capacidad de regulación en el esquema neoliberal; o sea, a disminuir lo que es esencial de estas sociedades: el Estado. Pero también, posteriormente, han ido orientadas sólo en la línea de su transparencia y eficiencia, lo que se ha llamado la modernización del Estado, que me parece muy importante, sobre todo en ciertos países. Sin embargo, han dejado de lado este otro problema que me parece central, que es la reforma del Estado en orden a devolverle

capacidades de dirección, y sobre todo de protección de la ciudadanía. El Estado ha pasado, en estas reformas, de ser un agente de desarrollo de integración y de unidad, con todos los problemas que tenía, a ser básicamente un vehículo de cambio de un modelo económico, o sea, un vehículo de globalización. Lo que es necesario, sin duda. Pero es sólo una de las dimensiones de la reforma. Y yo creo que la otra, la de devolverle al Estado su vigencia en la sociedad, ha quedado de algún modo estancada.

Reconstruir la polis, el primer desafío, significa superar las exclusiones, alcanzar un mínimo socioeconómico que permita a todo habitante ser ciudadano y reconstruir la capacidad de decisión sobre la economía, la o las culturas y la organización social. Reconstruir la capacidad de la sociedad de decidir sobre sí misma.

LA SUPERACIÓN DE ENCLAVES AUTORITARIOS Y LA EXTENSIÓN DE INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

Un segundo desafío tiene que ver, estoy resumiendo, con la superación de las herencias institucionales o de estilos que la transición no resolvió; tiene que ver con eliminación de los enclaves autoritarios, con la resolución de problemas institucionales de la participación de la gente en la vida política; en algunos países, con la subordinación de los militares al poder político. Es decir, con la eliminación de poderes, que podemos llamar poderes fácticos, que quedaron de las situaciones autoritarias o predemocráticas y que continúan actuando en las sociedades; el caso mexicano es un muy buen ejemplo de eso, también lo es el caso chileno.

Un tercer tipo de desafío o de reto tiene que ver con la extensión de las instituciones democráticas. Me explico. La relación entre la vida política y la sociedad es una relación problemática que ha tendido a resolverse últimamente sobre la base de postulados como el capital social o el reforzamiento de la sociedad civil o la participación, pasar de la democracia representativa a la democracia participativa.

Allí donde falló el Estado o donde no hubo Estado o donde no hubo sistema de partido, la crisis estructural de la que hemos hablado, latente para todos los países de América Latina, se transformó en crisis coyuntural. Y las soluciones o salidas políticas de los últimos

tiempos no han ido orientadas a reformas políticas que busquen resolver la crisis estructural señalada, sino a la búsqueda de soluciones parciales a las crisis coyunturales que se vieron sobre todo en países con crisis de Estado como Colombia, o con crisis de partido político como Perú, Argentina.

La salida a estas crisis coyunturales dio origen a tres soluciones: la primera, la solución cesarista, y podemos ubicar allí casos tan diferentes como Chávez o Fujimori; la segunda fue la salida de la inercia y la tecnocracia, en la que no se hace nada, el problema lo resuelve la tecnocracia nacional vinculada al FMI. Hay que esperar, no hemos tocado fondo. La crisis del caso argentino, no tiene ni salida cesarista ni la tercera, a la cual me requiero referir, sino que, o no tiene salida o todos se lamentan de la crisis; la esperanza es un cesarismo tecnocrático. La tercera salida, es la ilusión tocquevilleana, la ilusión del capital social, la ilusión de la sociedad civil. La idea de que la participación y la gente –ya sea en su versión neoliberal o neopopulista, de que la política es el vehículo de solución de “problemas de la gente”; ya sea en su fórmula movimentista, “todos somos piqueteros”, nos dirán en Argentina– iban a resolver esta crisis coyuntural, que es una crisis de disolución, porque es expresión, como hemos dicho, de una crisis estructural.

Ahora, no hay salida a esa crisis sin salida política, y política significa salida institucional. Lo que significa que hay un problema pendiente, el de la relación entre las estructuras políticas de representación y una base social, que se llame sociedad civil o como se quiera. Y éste es un problema que se ha planteando y se ha resuelto poco, y consiste ya no en la vigencia de las instituciones democráticas, sino en su extensión y profundización. Bolivia presenta un caso interesante: con la ley de participación popular se institucionalizan las formas de participación, se establecen claramente los límites con los políticos, pero en aquellos municipios o comunas donde el predominio es la base étnica, principalmente aymará, la fórmula que se usa para el poder municipal es la fórmula clásica que los aymarás tienen. No es muy distinto de algunas ideas que surgían del movimiento zapatista. Es decir, cómo a una democracia formal política se le da, no se le quita, no se le sustituye, se le agrega un componente de tipo social.

Se discute mucho cuáles son las fórmulas de democracia directa. Paramio señalaba bien ayer que éstas no siempre son la solución. En Suiza, las fórmulas de democracia directa sirvieron para quitarle el voto a las mujeres. Entonces, ahí hay un problema.

¿Cuáles son las instituciones que pueden asegurar esta vinculación entre organizaciones sociales y organizaciones políticas? ¿Lo social no va a tener ninguna expresión en la política y va a ser sólo manifestaciones de rechazo o protesta?

LA CALIDAD DE LA POLÍTICA

Un cuarto desafío tiene que ver con la calidad de la política. Y aquí hay que discutir, a mi juicio, tanto el tema de la calidad y renovación de la clase política y de las instituciones y organizaciones de representación, como las relaciones entre política y dinero.

Respecto de la calidad y renovación de la clase política, sólo por citar algunos ejemplos, hay que rediscutir aspectos, como los que señalaba ayer Ludolfo Paramio, relacionados con la reelección o no reelección de los cargos.

Es cierto, si no hay reelección no hay aprendizaje, pero si hay permanentemente reelección, entonces no hay diversidad de la clase política, y al no haber diversidad, muchos quedan fuera. Yo creo que uno de los grandes problemas de la política es hacer que la gente se interese por ellos. Y es difícil que se interese si le puedo ofrecer pocas cosas, porque el Estado ofrece pocas cosas, pero además si hay muy pocos puestos. Entonces mi impresión es que hay que ampliar al máximo la capacidad de decisión de los niveles, no nacional-estatales, sino locales.

Pero también hay que ampliar al máximo las oportunidades de ingreso a la política, y ese no puede ser un ingreso indefinido, tiene que especificarse que en algún momento de manera parcial alguien sale, y por eso nunca debiera haber reelecciones permanentes. Si puede haber reelección para un segundo periodo, pero entonces imaginemos instituciones más inteligentes: digamos que usted puede ser elegido para el periodo 1 y puede ser reelegido para el periodo 2, pero no puede optar al periodo 3 y puede optar al 4, pero como ya tiene experiencia y aprendizaje, no necesita optar al periodo 5.

Es decir, puede tener, en algunos casos, posible reelección. En otros casos, no. Tengo la impresión de que esas cosas, esas pequeñas regulaciones deben aplicarse también a la vida de los partidos. También los partidos políticos debieran tener renovación de sus consejos generales, de sus organismos colectivos y de sus directivas.

Y también creo que hay que plantearse el camino a la paridad entre hombre y mujer en política. Si eso pasa por el sistema de cuotas o no, es un problema discutible. El sistema de cuotas está atrasado. Puede ser necesario o indispensable como camino, pero el punto es la paridad.

El tema de la calidad de la clase política tiene que ver también con el hecho de romper la relación entre dinero y política. Ello implica, primero, el financiamiento público de los partidos políticos y el control, transparencia y límites de las campañas electorales también con un grueso de financiamiento público. Confieso que no me gusta el financiamiento privado de campañas, pero pensarse en fórmulas mixtas donde el aporte privado quede sujeto a reglas y proporciones o montos específicos. En segundo lugar, debe separarse drásticamente la carrera política de las que tienen que ver con la esfera económica y ello en ambas direcciones, para evitar que el uso del poder adquirido en una se use en la otra. Es decir, tiene que haber incompatibilidades de largo plazo entre clase política y clase económica. El modelo perverso a combatir como enemigo de una vida política sana es el modelo Berlusconi. No se puede ser dueño de toda la televisión, ni siquiera de una cadena local, si se tiene el poder político. Ello debe estar estrictamente prohibido.

HACIA DEMOCRACIAS RELEVANTES

Y por último, están los desafíos referidos a la relevancia, y aquí está el problema de fondo: cómo se reconstruye la polis para que los mecanismos democráticos vigentes, eliminadas las herencias autoritarias, extendidos a la relación entre participación social y participación política y asegurando el nivel de calidad, sirvan a su vez para tomar las decisiones relevantes que el país tiene que enfrentar.

Tengo la impresión de que hay que pensar en la extensión de la polis en dos dimensiones, además del Estado nacional: hacia abajo de

éste, el tema de las democracias locales y hacia arriba del Estado nacional, los espacios supra nacionales o bloques de países. Creo que las democracias van a ser irrelevantes en la medida en que las polis sean ilusorias, que los países sean realidades ilusorias, y los países van a seguir siendo realidades ilusorias en el mundo globalizado si no hay tendencias a la construcción de polis más amplias. Y eso significa, de nuevo, si uno dice aquí: ¿qué modelo?, con todas las transformaciones que se quiera, el de la Unión Europea, donde el Estado cede para arriba y cede para abajo. No hay posibilidades de enfrentar el mundo globalizado como países individuales, por muy grandes que sean.

Y en el caso de América Latina, esto está empezando a ser una realidad incipiente y han habido avances importantes. Que en el Mercosur haya una cláusula democrática por la cual se expulsa del Mercosur al país que deja la democracia, ya es un avance.

De modo entonces que una reforma política debiera abarcar el conjunto de estos aspectos. Y la pregunta es: ¿una nueva política puede ser la suma de pequeñas reformas? Puede serlo, probablemente sea así, pero hay que plantearse el hecho de que aquí hubo transiciones a la democracia sin refundar las democracias, y que hay cierta necesidad de refundarla en estos términos. Y eso significa que las reformas políticas tienen que abarcar este conjunto de aspectos, lo que no pasa, lo que no puede ocurrir sino a través de un proceso de refundación. Y la pregunta es si hay el consenso en la clase política, porque esto es un problema de consenso. Toda refundación implica un consenso nacional. La pregunta es si existe en estos países la capacidad de constituir un consenso que refunde la democracia en este sentido.

MODERADOR:

Doctor Garretón, el Instituto Electoral del Distrito Federal le agradece su participación, y lo invita a usted y a los asistentes a que demos inicio a una ronda de preguntas y respuestas.

CONSEJERO ELECTORAL RODRIGO MORALES MANZANARES:

Igualmente doy las gracias al doctor Garretón por la muy sugerente conferencia. Y paso a dar lectura a las preguntas:

- ¿Qué resultado dio el régimen de pensiones y jubilaciones que adoptaron en Chile, que fue considerado en su momento de vanguardia?
- ¿Qué elementos debe contener, desde su punto de vista, una democracia, y si esto en América Latina obedece a factores externos, sobre todo de carácter económico?
- ¿En qué estado se encuentran los sistemas democráticos hoy? ¿En qué estado se encontrarán los sistemas democráticos electorales de América Latina dentro de los próximos siete u ocho años? ¿Cuáles serían los países con mayor desarrollo democrático y los de menor desarrollo democrático?
- ¿Qué opina sobre la proclividad de América Latina de regresar al líder populista, Chávez, Lula, sin conocer más que un discurso de promesas, sin proyecto de gobierno que lleve a soluciones frente a las economías más dañadas en América Latina?
- ¿Considera que México cambió de régimen con la alternancia, ¿sí o no; y por qué?
- ¿La transición y la consolidación fortalecen a las instituciones electorales?, y ¿qué tanto influye el esquema de globalización en las organizaciones democráticas?
- ¿Cree usted que la ausencia de instituciones democráticas en las democracias híbridas se debe a un diseño opcional de los actores políticos de la transición? ¿No será acaso que la transición hacia la democracia tiene limitados puntos de acuerdo, para dar paso al consenso político de estos actores?
- ¿Podría un régimen autoritario instaurarse democrática y legítimamente a partir del debilitamiento y la crisis estructural?
- ¿En el proceso de consolidación de la alternancia, cuál es el papel de la administración pública, partiendo de que el partido gobernante no cuenta con la estructura idónea para accionar, y no ha demostrado capacidad para alcanzar consensos en las Cámaras?
- ¿Cómo se recupera la capacidad de decisión del Estado en un mundo globalizado e interdependiente? ¿De qué manera se evita la huida de los capitales especulativos del Estado que quiere recuperar su independencia y capacidad de decisión, o se prote-

- ge de los bloqueos económicos, o se le niega el blindaje por los dueños del dinero y del financiamiento?
- ¿Cómo influye la forma de integración sociedad-Estado y la centralidad de la política en el llamado déficit ciudadano? ¿Puede darse una situación de Estado eficiente y ciudadanía fuerte en América Latina?
 - ¿Son los institutos electorales producto de la transición, o son impulsores de la misma?

Esas son las preguntas. Adelante.

DOCTOR MANUEL ANTONIO GARRETÓN:

1. Respecto del régimen de pensiones y el paso del sistema de reparto o solidario al sistema de capitalización individual, no tenemos todavía mucha información respecto de los resultados, entre otras cosas, porque todavía se está en el periodo en que lo que hay es la capitalización y las platas están puestas en distintos mercados, pero todavía no se comienza a entregar pensiones, por cuanto hay un periodo largo precisamente de capitalización. No hay, digamos, claridad aún sobre el resultado efectivo que vaya a tener el sistema de capitalización. Por lo tanto, lo que se diga en cuanto a que es mejor se basa en supuestos teóricos Pero todavía la gente no se ha jubilado, no se ha pensionado para recibir los fondos que ha capitalizado. Esperemos que esos fondos estén en alguna parte y no dando vueltas por el mundo, a través de los, digamos, capitales "golondrinas".

Sabemos los problemas de financiamiento que tenía el sistema anterior, pero también sabemos que era un mucho mayor promotor de igualdad en la sociedad que el de capitalización. En el caso chileno, vale la pena destacar que la institución que quedó del sistema anterior es la que ha tenido la más importante de las reformas en materia de transparencia y de eficiencia: hoy día el Instituto Nacional de Previsión (INP), que es el que maneja el sistema antiguo, es una de las instituciones ejemplo de la reforma y modernización del Estado.

2. Respecto de México, no voy a meterme en detalles, porque no lo conozco suficiente. Sin embargo, creo que no puede decirse, no

puede identificarse, a mi juicio, alternancia con transición; no puede ser que cuando gana uno hay transición y si ganan los otros no la hay. Yo tengo la impresión de que la transición, es decir, el paso de un régimen, no digo de los gobiernos del PRI, sino vamos a llamarle del régimen mexicano, del régimen priista o como se le quiera llamar, a un régimen democrático, fue el que permitió, entre otras cosas, la alternancia. Dicho de alguna manera, si se quiere una respuesta dura, la transición existía, ya se había dado.

Ahora, si el Instituto, los institutos electorales, son producto o causa de la transición, yo creo que es una pregunta un poco retórica. Tengo la impresión de que es el elemento fundamental que permite pasar a un régimen más democrático que el anterior; yo creo que todavía quedan enormes enclaves, pero lo que ha habido precisamente son elecciones limpias.

Lo que uno podría decir es que la transición mexicana, hasta hoy, consiste fundamentalmente en la existencia de elecciones limpias, que permitan o no la alternancia, y de un sistema de partidos, en este caso básicamente tri-partidario. Pero mi impresión es que la elección anterior a ésta, presidencial, fue también una elección limpia, por lo tanto, en ese caso ya había dado la transición aunque haya ganado el mismo partido que estaba en el poder.

3. El problema es si se puede pasar a algo más que instituciones de democracia electoral. Si otras cosas que tienen que ver con la vida democrática o con un régimen democrático se están dando o no. Ello tiene que ver con las libertades ciudadanas. Tiene que ver también con las capacidades de control que los ciudadanos ejerzan sobre el Estado. Tiene que ver también con el funcionamiento del sistema de partidos. Tiene que ver con que las mayorías puedan funcionar como mayorías, pero que las minorías puedan ser, en el futuro, alternancia.

Entonces, yo creo que desde el punto de vista del paso de un régimen posrevolucionario –en la medida en que el régimen mexicano se podía calificar como la institucionalización de un régimen posrevolucionario– a uno democrático, ese paso ha sido dado. Lo que queda por delante, a mi juicio, no es la consolidación de ese paso, porque eso significaría mantener las actuales instituciones, sino que

queda por delante la reforma de una transición que ha sido incompleta, y en ese sentido no es muy distinto a otros casos de América Latina.

Ahora, lo que yo trato de plantearme es menos los mecanismos concretos, sino un punto de vista para analizar o discutir los mecanismos concretos. Y esto es lo que a mí me parece fundamental. Uno podía decir que, para pasar de un régimen autoritario a un régimen no autoritario, puede haber distintos mecanismos. Incluso eso lo puede hacer un rey, y no hay nada menos democrático que un rey; se puede hacer vía un plebiscito, o a través de una intervención de países distintos al país donde se va a hacer la democracia, porque ese país no la puede hacer por sí mismo, como es el caso de los países centroamericanos.

El análisis de transiciones o democratizaciones consistía en establecer un punto de vista cual era el paso de dictadura o de regímenes autoritarios a regímenes democráticos, y la discusión en cada país de los mecanismos que permitían hacer eso.

4. Hoy, mi problema es un punto de vista distinto. El punto de vista es cómo se hacen democracias de calidad y, sobre todo, relevantes. Entonces, la pregunta es: ¿qué es lo que está impidiendo que estas democracias sean relevantes?

Primero, digo yo, es que hay un porcentaje muy importante de la población que está fuera, que hay que meterla adentro, eso es lo primero. Lo segundo, pero más elemental, es que los problemas o parte importante de los problemas, la base de los problemas que le importan a la gente, pueda ser resuelta por esa sociedad. Entonces me dirán: bueno, pero frente al mundo globalizado no hay nada que hacer. Stiglitz, Premio Nobel de Economía y ex autoridad del Fondo, cuando hacía la crítica al modelo neoliberal dijo: miren, los países menos ortodoxos son los países que han salido mejor de la crisis, y citó el caso chileno, aunque hoy desgraciadamente ya no es así, pues entre otras cosas dictó una ley por la cual los capitales golondrinas tenían que quedarse un cierto tiempo, y tenían que pagar intereses. El famoso debate en torno a la "tasa tobin", por ejemplo. ¿Quién pone la "tasa tobin"?; no la tiene que poner el Estado solo, tiene que ser

con otro Estado. Si no se ponen de acuerdo tres o cuatro, o cinco Estados, no lo van a hacer. Y en la medida en que se han puesto tres, cuatro, cinco Estados de acuerdo, por ejemplo, ya están disminuyendo el principal poder fáctico de la globalización que es el Fondo Monetario.

Está claro que un gobierno aislado frente al Fondo Monetario no resulta. Pero este mismo Stiglitz nos decía: fíjense que ninguna de las medidas del Fondo Monetario para América Latina, ninguna, fue seguida por los Estados Unidos. Más bien, decía él, yo no soy economista, lo cito, lo copio, más bien incluida la administración Bush, hicieron exactamente lo contrario de lo que decían las medidas del Consenso de Washington. Una de las cosas que sugería es no pedir préstamos. En este momento no quiero discutir las medidas técnicas. Lo que digo es lo siguiente: ¿es posible o no es posible aumentar la capacidad de los Estados? ¿Han tenido la intención realmente los Estados de aumentar su capacidad? O, ¿han tenido decisión? O más bien, lo que han buscado es resolver los problemas inmediatos, porque uno de los problemas que tiene la democracia, y es una complicación, es que la vida democrática sigue, entonces usted tiene elecciones. Y obviamente, el gobernante quiere ser reelegido, y entonces tiene que buscar soluciones de algún modo inmediatas, que se van a medir en las próximas elecciones. Eso es inevitable. Entonces se preocupan menos del largo plazo. Se preocupan menos de la construcción institucional, que aparece como una necesidad fundamental, pero también como algo demasiado abstracto, y tienden a preocuparse de aquello que los medios de comunicación destacan, es decir, los "problemas concretos" de la gente que la política no puede resolver.

5. Entonces los partidos políticos dejan de ser los lugares donde se debaten los proyectos de sociedad, porque la misma idea de proyecto de sociedad o de proyecto de país ya aparece como un poco pasada de moda. Entonces los partidos, ¿qué pasan a ser? Pasan a ser dos cosas: Uno, el lugar donde se reproduce y se recluta la clase política. Dos, para eso, esa clase política está atenta a lo que se llama los "problemas de la gente", que se definen fundamentalmente en términos de algún modo mediático.

Bueno, eso es estructural. Ahora, frente a eso uno puede decir: no hay nada que hacer. Y frente a eso uno puede decir: bueno, hay algunas reformas que sí se pueden hacer. Una de ellas tiene que ver, por ejemplo, con fortalecer la capacidad de los partidos de elaborar proyectos y de ser lugar de debate de ideas. En México, tengo entendido, algo se ha hecho: En Alemania hicieron una cosa interesante hace muchos años: el financiamiento público iba para instituciones de investigación y de educación. Eso prácticamente no existe en otros países. Entonces, yo creo que cuando se habla hoy del empoderamiento de la sociedad civil, mi impresión es que ese empoderamiento es iluso; si no hay un empoderamiento de las estructuras de toma de decisiones.

Y yo creo que eso es perfectamente posible, en algunos casos, por ejemplo, con las alianzas interestatales.

Jospin, por ejemplo, mandó un recado antes de morir electoralmente, a Porto Alegre, planteando la idea de un consejo de seguridad; digamos, un consejo económico en el ámbito mundial, semejante al consejo de seguridad, pero no con su misma constitución. ¿Por qué sobre eso no se insiste? ¿Por qué los Estados, los gobiernos, no insisten sobre la capacidad de un gobierno mundial, por ejemplo, sobre la economía? Mi impresión es que eso es perfectamente posible.

6. Del mismo modo, cuando uno piensa, por ejemplo, en niveles mucho más abajo, como son los niveles de la democracia local. En países tan liberales o individualistas como Estados Unidos, los municipios tienen políticas educacionales distintas. Tanto es así, que si usted está en Washington, no es lo mismo, por ejemplo, poner a sus hijos en escuelas del Montgomery County, que ponerlos en la escuela de Virginia. ¿Qué significa eso? Significa que hay ahí una capacidad de decisión política, para fijar políticas educacionales. ¿Qué ha significado, en cambio, por ejemplo en el caso chileno, la transferencia de las políticas educacionales estatales a las municipalidades? Uno, trasladar el déficit, lo que no es una mala idea, ¿no es cierto? Pero básicamente, obligar a la municipalidad a tener un funcionario que lleva las contabilidades. ¿Por qué no se han creado al mismo tiempo consejos educacionales que puedan fijar políticas educacionales?

Entonces, uno dice, lo que se hizo ahí fue una descentralización, relativamente falsa, aparente; puede ser muy útil desde el punto de vista de las contabilidades, de la eficiencia, pero no se aprovecharon los potenciales que eso tiene. Entonces, mi impresión es que tanto hacia abajo, como en el medio, como hacia arriba, las posibilidades de reconstrucción de la capacidad de la sociedad de actuar sobre sí misma no se han tomado en cuenta.

7. Entre otras cosas, creo que existe un problema muy complicado, y es que, salvo el caso brasileño, y ayer explicaba los problemas que tenía, prácticamente en ninguna parte se han hecho nuevas constituciones, o reformas constitucionales de fondo. ¿Por qué? Porque la democracia dio origen al paso de la dictadura o de los regímenes autoritarios; la democracia dio origen a una clase política que es la que tiene que, de algún modo, legislar sobre sí misma.

Entonces, uno piensa: *¿y no habría sido bueno, y no sería bueno en algún momento pensar en fórmulas constituyentes que sacaran la discusión de las instituciones de los intereses inmediatos que tiene una clase política?*

Quiero poner un ejemplo, porque cada uno habla de lo que conoce más. Hoy día, ustedes saben que en el caso chileno está el problema de los senadores designados. Hay un sistema binomial; el mayoritario, único en el mundo, en que se eligen en el fondo dos por cada circunscripción, con lo cual teóricamente el que obtiene el 34% tiene un 50% de los escaños del país. Pero además, están estos senadores designados. Entonces, están las reformas constitucionales para cambiar a los senadores designados. ¿Y qué es lo que se dice? La propuesta de eliminarlos no es aceptada por la clase política de derecha, que quiere aumentar los senadores, ya sea nacionales o por distritos. ¿Qué es lo que se está discutiendo en el fondo allí?: cómo tales y cuales senadores o diputados van a asegurar sus puestos en el futuro. Es obvio, si los que están discutiendo la reforma constitucional son los que salen afectados por ella.

Por lo tanto, hay que sacar del cuerpo legislativo las reformas que son producto, que debieran ser producto, no de acuerdos parciales, sino fundantes. O sea, de lo que no nos hemos dado cuenta es

que aquí se pasó de un tipo de régimen a otro, sin cuestionar las instituciones básicas de este otro régimen. Entonces, lo que hacemos son simplemente adaptaciones.

Y eso, perdónenme que les diga, no tiene nada que ver con la globalización, es estrictamente un problema de consensos nacionales. Mientras no se tenga eso, no se va enfrentar, con proyecto de país, los problemas de la globalización. Eso es todo.

CONSEJERO ELECTORAL RODRIGO MORALES MANZANARES:

Muchas gracias al doctor Manuel Antonio Garretón.

Mesa Redonda
Participación y representación políticas:
el fantasma del abstencionismo

DOCTOR VÍCTOR ALEJANDRO ESPINOZA VALLE
DOCTORA YOLANDA MEYENBERG
DOCTORA JACQUELINE PESCHARD

28 de noviembre de 2002

Mesa Redonda
Participación y representación políticas:
el fantasma del abstencionismo

DOCTOR VÍCTOR ALEJANDRO ESPINOZA VALLE

Participación electoral y gobiernos locales.
El mapa político mexicano

CONSEJERO ELECTORAL RODRIGO MORALES:

Voy a ceder la palabra en primer término al doctor Víctor Alejandro Espinoza Valle. Es doctor en Sociología Política por la Universidad Complutense de Madrid y en Ciencias Políticas por la UNAM. Actualmente es secretario general académico en el Colegio de la Frontera Norte e investigador del Sistema Nacional de Investigadores.

Algunas de sus publicaciones recientes son: *Alternancia política y gestión pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California (1998-2000)*; *La alternancia y transición Política. ¿Cómo goberna la oposición en México?*, editado en el año 2000. Se encuentra en prensa su libro *La transición difícil, Baja California 1995-2001*.

PRESENTACIÓN¹

En este trabajo se busca brindar una visión de conjunto de las formas asumidas por el poder político regional y local en México. Se trata de

¹ Agradezco el invaluable apoyo técnico de Ana Claudia Coutigno y Saúl Jiménez Salazar para la realización de este trabajo.

darle soporte numérico a las diferentes interpretaciones acerca de la transición democrática nacional. Es en ese sentido un trabajo cuantitativo útil para comprender cómo se gesta el cambio político. Se examinan los datos de la conformación gubernamental antes y después del 2 de julio de 2000, fecha del triunfo de Vicente Fox, candidato de la Alianza por el Cambio a la Presidencia de la República. Son cuatro los temas que se abordan: las implicaciones de la disputa electoral por los poderes ejecutivos en las entidades, las alternancias municipales, la conformación de los gobiernos unificados y divididos y, por último, un ejercicio estadístico con base en la información de los índices de participación y abstención en seis entidades del norte de México. El resultado es el de contar con una buena base para reconocer los contornos del mapa político mexicano.

ELECCIONES PARA GOBERNADOR

La distribución partidaria del poder político en México ha cambiado sustancialmente en la última década. En 1989, el régimen político registró la primera alternancia en un gobierno estatal desde la constitución del Partido Nacional Revolucionario en 1929. Tuvieron que pasar 60 años para que el sistema político se abriera en el plano electoral. La primera gubernatura la ocupó un candidato surgido del Partido Acción Nacional, justo 50 años después de su fundación (1939). Fue un verdadero terremoto el hecho de que el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, reconociera el triunfo de Ernesto Ruffo Appel en Baja California. En términos del impacto político e ideológico, la elección de 1989 puede equipararse a lo que sucedió once años después, el 2 de julio de 2000, cuando el candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox, ganó la elección presidencial.

Si observamos los mapas incluidos en este trabajo podemos darnos cuenta cómo se ha transformado el poder político regional. Al finalizar el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), dos estados (de 32) eran gobernados por el PAN. Seis años después, al concluir la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), los gobiernos estatales de alternancia sumaban once: seis del PAN, cuatro del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y uno de

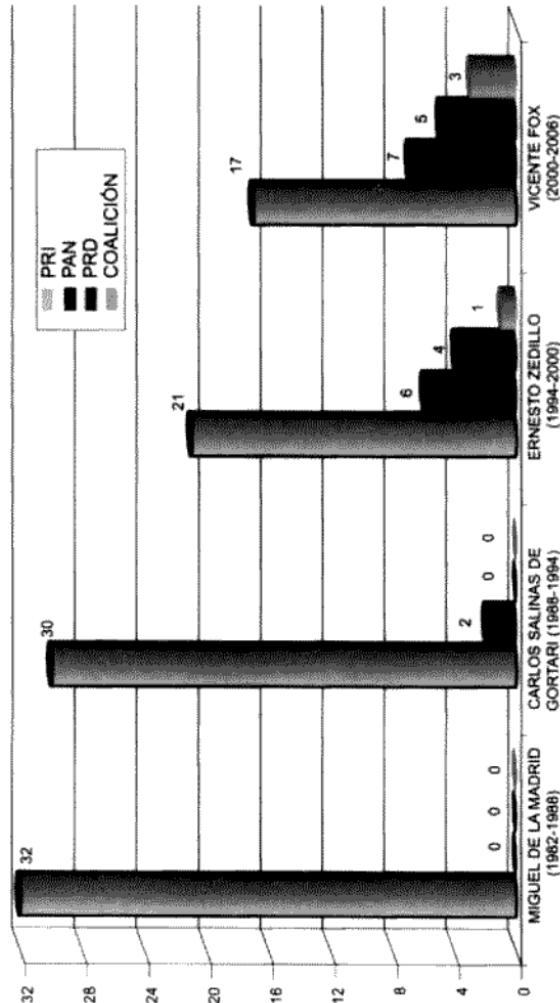
coalición (PAN-PRD-Partido del Trabajo y Partido de la Revolución Socialista). Al momento de redactar estas líneas (noviembre de 2002), son 15 los gobiernos de alternancia: siete del PAN, cinco del PRD y tres de coalición. Gráficamente los 17 estados gobernados por el PRI ocupan la mayor parte del territorio nacional (Gráfica 1).

En términos de la población gobernada, podemos observar que en las entidades donde el PRI es gobierno vive el 56% del total nacional; mientras que el 44% habita en los otros 15 estados. Por partidos, en los siete estados gobernados por el PAN vive el 22% de los mexicanos; mientras que en los del PRD se concentra el 16% de la población. Los habitantes gobernados por coalición representan el 7% nacional (Gráfica 2).

En términos globales, y tomando en cuenta sólo el dato para elecciones de gobernadores, el voto opositor –al PRI– ha ido creciendo en forma consistente. El registro de la última elección, en las 32 entidades, indica que el 57.1% de los votos fueron para partidos distintos al PRI, mientras que a este correspondió el 40.8% del total nacional (Cuadro 1). Sin embargo, otra posible lectura sería que aún con el avance de la oposición, el PRI sigue conservando la mayoría de las gubernaturas (17) y de las preferencias electorales de los mexicanos. Solamente mediante la suma de las oposiciones es posible que el Revolucionario Institucional sea superado a nivel nacional.

En la mitad de los estados de la República hemos sido testigos del fenómeno de la alternancia (Cuadro 2). Actualmente sólo uno de estos registra una doble alternancia: Chihuahua. La historia política de esta entidad es sumamente interesante, pues desde la década de los ochenta ha existido una fuerte disputa electoral. En 1986 el candidato a la gubernatura fue Francisco Barrio Terrazas (actual secretario de la Contraloría, Secodam); la historia registra un macro fraude justificado por el gobierno de Miguel de la Madrid como un "fraude patriótico", en virtud de que si triunfaba el PAN el peligro de entrega del territorio fronterizo a Estados Unidos sería inevitable. En 1992, el PAN repitió a su candidato y ahora sí se reconoció su triunfo por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Sin embargo, en la nueva elección de 1998 regresó el PRI encabezado por un candidato singular: Patricio Martínez; así, Chihuahua ha vivido una real alternancia.

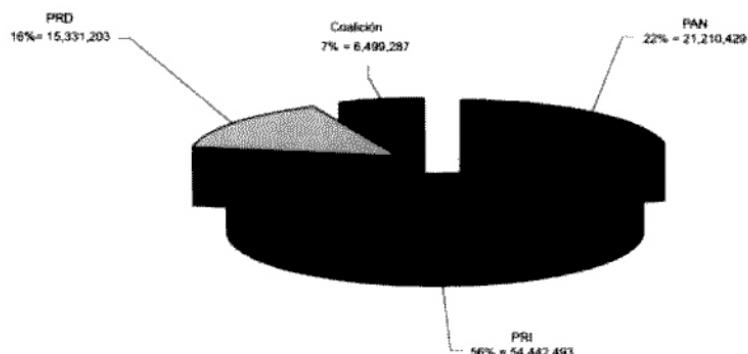
Gráfica 1
Trayectoria sexenal según partido político que gobierna en los 32 estados de la República Mexicana



Nota: Los estados gobernados por la Coalición son: Chiapas, Nayarit y Yucatán, integrada por los siguientes partidos: PAN-PRD-PT, PAN-PRD-PT-PRS y PAN-PRD-PVEM-PT respectivamente.

Fuente: Elaborada con base en los datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

Gráfica 2
Distribución porcentual de la población, según partido político que gobierna en los estados de la República Mexicana, 2002



Fuente: Elaborado con base en los datos del Instituto Federal Electoral, 2002 y el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

Baja California es la entidad pionera en el fenómeno y actualmente cuenta con 3 elecciones consecutivas donde el triunfo le ha correspondido al PAN. Registra también 4 gobernadores de ese partido, en virtud de que el segundo, Héctor Terán Terán, falleció en el ejercicio de sus funciones por lo que fue nombrado un gobernador sustituto. Al finalizar el actual periodo, en 2007, se cumplirán 18 años consecutivos de gobiernos panistas. Sin embargo, otras 3 entidades reportan continuidad en sus gobiernos. En Guanajuato triunfó el PAN en 1995 y 2000. Vicente Fox se impuso al candidato del centro en 1995, gubernatura a la que renunció para contender por la Presidencia de la República. También en el caso de Jalisco, el PAN refrendó en 2000 –aunque no en elección concurrente– el triunfo de 1995. Por último, el Distrito Federal ha sido territorio del PRD desde 1997. En aquél año se celebraron elecciones por primera vez en la historia. Resultó triunfador el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, cargo al que renunció para contender como candidato a la Presidencia de México. La sucesora fue Rosario Robles, actual dirigente nacional del partido del sol azteca. En la elección de 2000 resultó triunfador el político tabasqueño Andrés Manuel López Obrador.

Cuadro 1
Resultados electorales de la última elección para gobernador
en los 32 estados de la República Mexicana, 2002

Estado	PAN	PRI	PRD	Coalición	Otro	noreg	votnul
Aguascalientes*	52.4	37.5	6.8	0.0	1.9	0.0	1.4
Baja California*	48.7	36.7	4.1	0.0	8.2	0.0	2.4
Baja California Sur	6.1	36.3	54.2	0.0	0.4	0.0	3.0
Campeche**	3.1	48.0	41.2	0.0	7.7	0.0	0.0
Chiapas****	0.0	45.7	0.0	51.5	0.4	0.2	2.3
Chihuahua **	41.4	49.3	5.4	0.0	1.9	0.1	2.0
Coahuila de Zaragoza**	0.0	59.1	0.0	33.5	3.9	0.0	3.6
Colima**	37.3	41.5	15.9	0.0	2.8	0.0	2.5
Distrito Federal***	0.0	23.0	34.7	33.7	5.9	0.0	1.8
Durango**	29.6	39.0	8.3	0.0	20.9	0.0	2.2
Guerrero**	1.7	48.8	47.2	0.0	0.8	0.0	1.5
Guanajuato*	55.7	34.4	0.0	7.1	2.9	0.0	0.0
Hidalgo**	30.5	50.9	13.8	0.0	0.0	0.0	4.8

Jalisco*	45.5	43.3	5.2	0.0	4.3	0.0	1.6
México**	34.3	41.0	21.3	0.0	0.0	0.1	3.3
Michoacán de Ocampo***	18.5	36.8	41.9	0.0	2.7	0.1	2.7
Morelos*	54.2	26.9	0.0	0.0	16.9	0.0	2.0
Nayarit****	0.0	43.3	1.0	51.2	1.1	0.1	3.3
Nuevo León*	47.6	41.1	0.0	3.1	6.3	0.0	1.9
Oaxaca**	10.1	47.2	36.2	0.0	3.2	0.1	3.3
Puebla**	29.6	52.9	11.1	0.0	3.6	0.1	2.6
Querétaro de Arteaga*	43.8	38.6	7.1	0.0	7.5	0.0	3.0
Quintana Roo**	16.8	42.9	34.9	0.0	2.1	0.0	3.4
Sinaloa**	32.2	46.9	17.4	0.0	1.5	0.0	2.0
San Luis Potosí**	38.6	45.7	8.4	0.0	7.3	0.0	0.0
Sonora**	32.4	41.3	23.2	0.0	3.1	0.0	0.0
Tabasco**	2.1	50.7	0.0	45.9	0.2	0.0	1.1
Tamaulipas**	26.1	53.8	15.7	0.0	2.4	0.0	2.0
Tlaxcala****	8.4	43.0	45.2		0.6	0.0	2.8

Cuadro 1 (concluye)

Veracruz-Llave**	26.5	47.8	17.5	5.8	0.0	0.0	2.4
Yucatán****	0.0	44.5	0.0	52.3	0.9	0.1	2.2
Zacatecas***	13.0	36.9	45.5	0.0	4.6	0.0	0.0
Total	26.1	40.8	17.0	10.5	3.5	0.0	2.0

* Estados gobernados por el PAN

** Estados gobernados por el PRI

*** Estados gobernados por el PRD

**** Estados gobernados por una coalición

Fuente: Elaborado con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

Cuadro 2
Estados gobernados por la oposición clasificados por sexenio y año de elección

Estado	Carlos Salinas		Ernesto Zedillo		Vicente Fox	
	Año de elección	Partido político que gobierna	Año de elección	Partido político que gobierna	Año de elección	Partido político que gobierna
Nuevo León			1997	PAN	1997	PAN
Querétaro			1997	PAN	1997	PAN
Aguascalientes			1998	PAN	1998	PAN
Tlaxcala			1998	PRD	1998	PRD
Zacatecas			1998	PRD	1998	PRD
Baja California Sur			1999	PRD	1999	PRD
Nayarit			1999	Coalición	1999	Coalición
Guanajuato			1995	PAN	2000	PAN
Jalisco			1995	PAN	2000	PAN
Distrito Federal			1997	PRD	2000	PRD
Chiapas					2000	Coalición
Morelos					2000	PAN
Baja California	1989	PAN	1995	PAN	2001	PAN
Michoacán					2001	PRD
Yucatán					2001	Coalición
Chihuahua	1992	PAN	1998	PRI		

Fuente: Elaborado con base en los datos del Instituto Federal Electoral, 2002.

El efecto Fox

Si analizamos los resultados de las 24 elecciones estatales previas al triunfo de Vicente Fox el 2 de julio de 2000, podemos ver que el PRI triunfó en 16 de ellas, tres fueron para el PAN (Nuevo León, Querétaro y Aguascalientes), cuatro para el PRD (Distrito Federal, Tlaxcala, Zacatecas y Baja California Sur) y una más para la coalición (Nayarit) (Cuadro 3).

Resulta evidente que aun perdiendo posiciones el PRI seguía manteniendo la hegemonía electoral en la mayor parte del país. Sin embargo, en las tres elecciones concurrentes del año 2000, triunfaron candidatos de partidos de oposición (al PRI): el Distrito Federal fue refrendado por el PRD, Guanajuato por el PAN y se añadió a la lista de este último partido el estado de Morelos. Después del triunfo foxista el PRI sólo ha podido ganar una entidad: Tabasco y en una elección extraordinaria² fuertemente impugnada. En Chiapas y Yucatán triunfaron coaliciones encabezadas por el PAN y el PRD, mientras que en Jalisco y Baja California refrendaron su triunfo los candidatos panistas y en Michoacán lo hizo el candidato del PRD, Lázaro Cárdenas Batel, hijo del líder moral del partido del sol azteca, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, y nieto del general Lázaro Cárdenas del Río. En total, en cinco de las seis elecciones posteriores al espectacular triunfo de Vicente Fox, triunfaron candidatos propuestos por partidos de oposición al PRI (Cuadro 4).

Los datos nos permiten afirmar que a nivel de las gubernaturas puede hablarse de un efecto Fox. La figura del líder capaz de aglutinar toda la antipatía contra el PRI después de 71 años en el poder, triunfó sobre las siglas partidistas. Debido a las expectativas que despertó su candidatura y triunfo posterior, existe un efecto de arrastre electoral durante los primeros dos años de gobierno. Sin embargo, y esto es motivo de otro trabajo, ningún gobierno mexicano se había desgastado tan rápidamente.

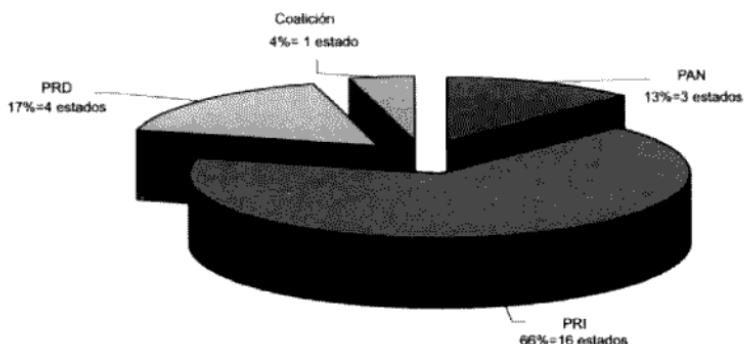
² Es el estado del actual líder nacional del PRI y ex gobernador Roberto Madrazo Pintado.

Cuadro 3
Elecciones para gobernador antes del 2 de julio de 2000

Fecha de elección	Estado	Partido que ganó las elecciones
1997	Campeche	PRI
1997	Colima	PRI
1997	Distrito Federal	PRD
1997	Nuevo León	PAN
1997	Querétaro de Arteaga	PAN
1997	San Luis Potosí	PRI
1997	Sonora	PRI
1998	Aguascalientes	PAN
1998	Chihuahua	PRI
1998	Durango	PRI
1998	Oaxaca	PRI
1998	Puebla	PRI
1998	Sinaloa	PRI
1998	Tamaulipas	PRI
1998	Tlaxcala	PRD
1998	Veracruz-Llave	PRI
1998	Zacatecas	PRD
1999	Baja California Sur	PRD
1999	Coahuila	PRI
1999	Guerrero	PRI
1999	Hidalgo	PRI
1999	México	PRI
1999	Nayarit	Coalición
1999	Quintana Roo	PRI

Fuente: Elaborado con base en los datos del Instituto Federal Electoral, 2002.

Distribución porcentual de las 24 elecciones para gobernador antes del 2 de julio de 2000



Fuente: Elaborado con base en datos del Instituto Federal Electoral, 2002.

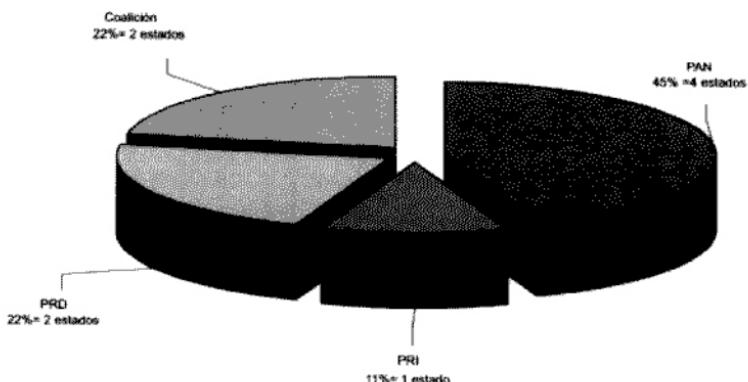
Cuadro 4
Elecciones para gobernador durante
y después del 2 de julio de 2000

Fecha de elección	Estado	Partido que ganó las elecciones
2 de julio de 2000	Distrito Federal	PRD
2 de julio de 2000	Guanajuato	PAN
2 de julio de 2000	Morelos	PAN
20 de agosto de 2000	Chiapas	Coalición
12 de noviembre de 2000	Jalisco	PAN
27 de mayo de 2001	Yucatán	Coalición
5 de agosto de 2001*	Tabasco	PRI
8 de julio de 2001	Baja California	PAN
11 de noviembre de 2001	Michoacán	PRD

* Elección extraordinaria

Fuente: Elaborado con base en datos del Instituto Federal Electoral, 2002.

Distribución porcentual de las 9 elecciones para gobernador durante y después del 2 de julio de 2000



Fuente: Elaborada con base en los datos del Instituto Federal Electoral, 2002.

ALTERNANCIAS MUNICIPALES³

En la actualidad México cuenta con 2,442 municipios; el fenómeno de nacimiento y desaparición municipal ha sido poco estudiado. En el pasado las razones para la creación de un municipio tuvieron que ver generalmente con la voluntad política de los gobernadores en turno. Es mucha la heterogeneidad municipal. Mientras que estados como Baja California sólo cuentan con cinco municipalidades, en Oaxaca existen 570, de los cuales 421 se rigen por "Usos y Costumbres", es decir, se trata de una organización comunitaria al margen de los partidos políticos. En esos 421 municipios rurales oaxaqueños vive el 21.3% de la población estatal.

Si observamos los datos, advertimos como se estructura el poder local. De nuevo aparece el PRI con el mayor número de gobiernos municipales: 1,293; le sigue el PAN con 357 y en tercer lugar el PRD con 283. Esto concuerda con los mapas presentados con anterioridad; sin embargo, la situación es más compleja y a la vez informa con mayor veracidad: a diferencia de lo que sucede a nivel de los estados,

³ No se incluyeron los resultados de las elecciones municipales de los estados de Nayarit, Coahuila, Guerrero e Hidalgo, celebradas el 7 de julio, 29 de septiembre, 6 de octubre y 10 de noviembre de 2002, respectivamente.

donde el PRI gobierna sobre el 56% de la población nacional, en el plano municipal en los 1,293 municipios vive el 40.7% de los mexicanos. La diferencia la adiciona el PAN, pues si en las entidades por él gobernadas viven el 22% de los habitantes, a nivel municipal en sus 357 municipios reside el 38.6% de los mexicanos. El PRD es el único partido que si guarda las proporciones en ambos tipos de gobierno: 16%. Si tomamos las dos últimas elecciones municipales podemos ver cómo ha venido creciendo la fuerza del PAN: entre 1999 y 2002 Acción Nacional adicionó 76 alcaldías, mientras que el PRD y el PRI perdieron 6 y 104, respectivamente. Resulta muy interesante observar la concentración de población gobernada por partido político en algunas de las entidades. Por ejemplo, el PAN gobierna sobre el 81.1% de los guanajuatenses, mientras que en Jalisco y Nuevo León las cifras son de 70.8% y 71.7%, respectivamente, llegando al extremo de Baja California con el 96.9%. Por su parte, el PRI gobierna sobre buena parte de los tamaulipecos (71%), también 71% de los tabasqueños y el 76.8% de los sinaloenses; el caso extremo es Coahuila pues el PRI gobierna en 35 de los 38 municipios donde vive el 96.6% de sus habitantes. El tercer partido, el PRD, sólo mantiene presencia importante en tres estados: Michoacán, Baja California Sur y por supuesto el Distrito Federal. En la primera entidad, mediante el gobierno en 65 de los 113 municipios, la población que ahí vive es el 44%. En el Distrito Federal, que no se divide territorialmente en municipios, sino en 16 delegaciones, el PRD obtuvo 10 de ellas, en las cuales se encuentra el 71.4% de los capitalinos. El caso extremo es el de Baja California Sur, que en tres de los cinco municipios gobiernan alcaldes perredistas, donde vive el 85.1% de los habitantes estatales.

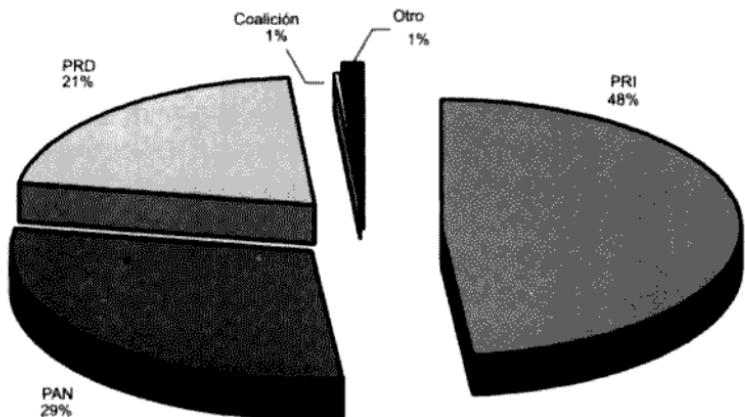
En suma, la Gráfica 3 nos indica cómo el PAN ha venido ampliando su porcentaje de población gobernada en los últimos dos años: pasó del 29% en 1999 a un 39% en 2001. Las pérdidas las registraron el PRD que pasó del 21% al 16% y el PRI que se movió del 48% al 41%.

El efecto Fox

El 2 de julio de 2000 hubo elecciones concurrentes en 13 entidades. Posterior a esa fecha, 14 estados más registraron elecciones municipa-

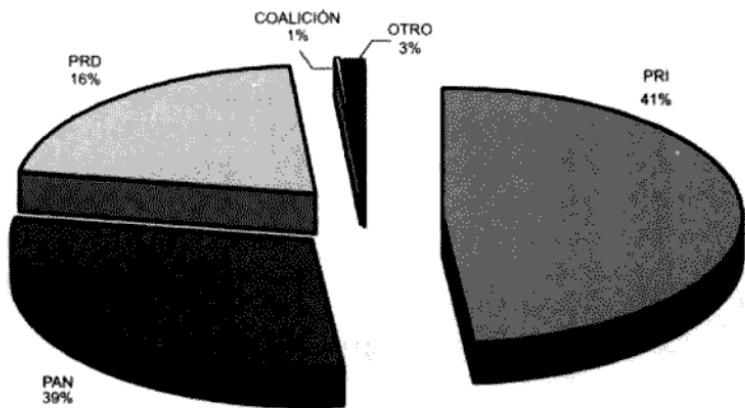
Gráfica 3

a) Distribución de la población municipal en México por partido político, 1999



Fuente: Elaborada con base en los datos de los Institutos Estatales Electorales de cada estado, 1999 y el Conteo de Población y Vivienda 1995, INEGI.

b) Distribución de la población municipal en México por partido político, 2001



Fuente: Elaborada con base en los datos de los Institutos Estatales Electorales de cada estado, 2001 y el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, INEGI.

les.⁴ Los saldos son importantes: en esas 27 entidades, el PAN aumentó en 76 alcaldías; tanto el PRI como el PRD registraron saldos negativos: el primero de 103 municipios, mientras que el partido del sol azteca tuvo seis pérdidas. En dos estados el PAN no obtuvo ninguna alcaldía: Tabasco y Quintana Roo. Lo mismo ocurrió al PRI en el Distrito Federal. Por su parte el PRD no registró triunfos en cinco estados: Querétaro, Campeche, Colima, Sinaloa y Quintana Roo. Así, las cifras nos indican que el triunfo de Vicente Fox le redituó en triunfos municipales al PAN y a algunos otros partidos menores de oposición al PRI.

Como hemos visto, a pesar de las pérdidas priistas, en términos numéricos sigue conservando mayoritariamente el poder. Incluso en los estados que no es gobierno, detenta la mayoría de los ayuntamientos. Por ejemplo, en los tres estados gobernados por la coalición, el 74.2%, 181 de los 244, son administraciones priistas. En las entidades panistas compuestas por 288 ayuntamientos, 151 (52.4%) están en manos del PRI. De los 1,660 municipios que componen los 17 estados que gobierna este partido, el 51.7% (859) son administrados por el revolucionario institucional. La única excepción pudiera ser en los cinco estados perredistas, donde el PRI controla 103 (41%) de los 251 municipios.

GOBERNAR LA CAPITAL

Gobernar la capital del estado implica garantizar el control, la mayoría de las ocasiones, de una buena parte de la población de las entidades. Con excepciones, por ejemplo Baja California, se trata de los principales asentamientos humanos.

El PAN gobierna en 14 capitales de la República, 15 si agregamos a la coalición que detenta el poder en Tepic, Nayarit, conformada por el PAN y el PRD. Este último partido detenta el control en las capitales de los estados de Baja California Sur, Zacatecas y el Distrito Federal. Por su parte el PRI conserva 13 capitales. Por último una alianza entre el Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista de México, gobierna en la capital del estado de Veracruz.

⁴ En realidad se trata de 18 elecciones, pero aquí no incluimos las celebradas en Nayarit, Coahuila, Guerrero e Hidalgo, que tuvieron lugar el 7 de julio, 29 de septiembre, 6 de octubre y 10 de noviembre de 2002.

Resulta interesante observar que el PAN muestra una gran homogeneidad en aquellos estados que gobierna: en 5 de los 6 también detenta la capital. La excepción es Guanajuato, cuya capital del mismo nombre está en manos del PRI. En los tres estados gobernados por coalición PAN-PRD también las capitales tienen alcaldes de la coalición o panistas.

En el caso del PRI la relación gobierno del estado-capital es muy heterogénea pues de los 17 estados priistas, mantiene diez capitales; de las siete restantes, seis se encuentran bajo administraciones panistas y una más bajo una coalición entre el PT y PVEM. El PRD gobierna en tres de las cinco capitales que le corresponden. Ciertamente en Baja California Sur y Zacatecas lo hace en alianza con el PT. El caso del Distrito Federal es especial pues, como vimos, su división territorial no contempla los municipios.

CONGRESOS ESTATALES Y GOBIERNOS DIVIDIDOS

En los 32 congresos de las entidades los diputados suman un total de 1,088, prácticamente el doble de los diputados federales (500) que integran la Cámara de Diputados en México. El tamaño de los congresos varía considerablemente. Por ejemplo, el más grande es el del Estado de México con 75 curules y el más pequeño es el de Baja California Sur. Más de la mitad del total de diputados estatales pertenecen al PRI: 528; mientras que 307 son panistas, 177 del PRD y 76 de otros partidos (Cuadro 5).

Partiendo de la definición ya clásica de que un gobierno dividido es aquél cuyo partido en el gobierno del estado no cuenta con mayoría absoluta (la mitad más uno) de curules en el Congreso, podemos observar el número tan alto de gobiernos con estas características: 15 de 32; es decir, casi la mitad de los poderes estatales se encuentra dividido.

Esto nos informa de la importancia de la alternancia política y de los nuevos contornos del poder en México. Las experiencias de los gobiernos divididos nos indican que los procesos de negociación entre poderes pueden ser difíciles y en algunas ocasiones tortuosos. Que la complejidad es el destino de las democracias, es algo que apenas lo estamos conociendo los mexicanos.

Cuadro 5
Distribución de los diputados en los congresos locales, según partido político, 2002

Estado	Gobierno estado	PRI	PAN	PRD	Otro	Total diputados	Mayoría relativa	Mayoría absoluta	Gobierno
Chiapas	Coalición	26	5	6	3	40		PRI	Dividido
Nayarit	Coalición	11	6	9	4	30	PRI		Dividido
Yucatán	Coalición	12	12	1	0	25	PRI-PAN		Dividido
Aguascalientes	PAN	12	10	1	4	27	PRI		Dividido
Morelos	PAN	12	15	3	0	30	PAN		Dividido
Querétaro	PAN	8	12	2	3	25	PAN		Dividido
Baja California	PAN	10	12	2	1	25	PAN		Dividido
Guanajuato	PAN	8	23	2	3	36		PAN	Unificado
Jalisco	PAN	16	21	2	1	40		PAN	Unificado
Nuevo León	PAN	16	23	1	2	42		PAN	Unificado
Baja California Sur	PRD	4	5	10	2	21		PRD	Dividido
Distrito Federal	PRD	16	17	19	14	66	PRD		Dividido
Zacatecas	PRD	10	4	13	3	30	PRD		Dividido

Michoacán	PRD	18	4	7	1	30	PRI		Dividido
Tlaxcala	PRD	17	3	8	4	32	PRI		Dividido
México	PRI	25	16	16	18	75	PRI		Dividido
Sonora	PRI	16	13	4	0	33	PRI		Dividido
Coahuila	PRI	19	5	2	6	32	PRI		Unificado
Campeche	PRI	19	12	3	1	35	PRI		Unificado
Colima	PRI	13	8	3	1	25	PRI		Unificado
Chihuahua	PRI	18	11	2	2	33	PRI		Unificado
Durango	PRI	13	8	1	3	25	PRI		Unificado
Guerrero	PRI	21	4	17	4	46	PRI		Dividido
Hidalgo	PRI	18	7	4	0	29	PRI		Unificado
Oaxaca	PRI	25	6	8	3	42	PRI		Unificado
Puebla	PRI	26	7	4	2	39	PRI		Unificado
Quintana Roo	PRI	15	2	7	1	25	PRI		Unificado
San Luis Potosí	PRI	14	11	2	0	27	PRI		Unificado
Sinaloa	PRI	24	11	5	0	40	PRI		Unificado
Tabasco	PRI	12	0	6	0	18	PRI		Unificado

Cuadro 5 (concluye)

	PRI	18	8	3	3	32		PRI	Unificado
Tamaulipas	PRI	18	8	3	3	32		PRI	Unificado
Veracruz	PRI	27	9	7	2	45		PRI	Unificado
Total	519	310	180	79	1088				

Nota: En el estado de Tabasco, se utilizaron datos correspondientes a la elección de Mayoria Relativa.

Fuente: Elaborado con los datos de los Congresos de los estados, Institutos Estatales Electorales y el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. 2001. No se incluyeron los datos de las elecciones de Nayarit y Coahuila celebradas el 7 de julio y 29 de septiembre de 2002, respectivamente.

El cuadro nos permite sin embargo conocer de los cambios y las permanencias en las instancias legislativas. El fenómeno de gobierno dividido es casi una constante bajo gobiernos estatales del PAN, PRD o de una coalición entre ambos. En los dos últimos casos, los ocho gobiernos (cinco del PRD y tres de coalición) los partidos que controlan el Ejecutivo no tienen mayoría absoluta en el congreso. Pero todavía más, en una entidad, Chiapas, donde gobierna la coalición PAN-PRD, el PRI conserva la mayoría absoluta en el congreso y en los otros dos estados (Nayarit y Yucatán) este partido cuenta con mayoría relativa, es decir, posee el mayor número de curules pero sin llegar a la mayoría absoluta.

En el caso de los siete gobiernos panistas, sólo tres son unificados (Guanajuato, Jalisco y Nuevo León), los otros cuatro presentan gobiernos divididos. De nuevo es de destacar que aunque en tres de estos últimos el partido gobernante cuenta con la mayoría relativa, el PRI es mayoría en Aguascalientes.

Todo lo contrario sucede en los estados gobernados por el PRI. En 14 de los 17 existe una condición de gobierno unificado, conservando mayoría absoluta en el congreso. Sólo en tres entidades se da un gobierno dividido; sin embargo, conserva la mayoría relativa. Esto significa que el PRI controla prácticamente la mitad de los congresos estatales en México (15) y en otros ocho posee mayoría relativa. Le sigue el PAN con sólo tres congresos con mayoría absoluta y 4 con mayoría relativa y por último aparece el PRD, pues aunque gobierna en cinco estados y en otros tres en coalición, solamente en tres congresos alcanza la mayoría relativa (Baja California Sur, Distrito Federal y Zacatecas).

PARTICIPACIÓN Y ABSTENCIONISMO

México ha iniciado su etapa democrática con un reto fundamental: el creciente abstencionismo que registran las elecciones tanto federales como locales. Esta, que parece ser una característica de las democracias consolidadas, nos ha alcanzado cuando apenas comenzamos a vivir nuestra particular democratización. El tema de la participación y su contraparte, la abstención, apenas comienza a ser preocupación de los analistas políticos. Sin embargo, las hipótesis sobre sus causas abundan; son sólo eso, puntos de partida para futuros trabajos de

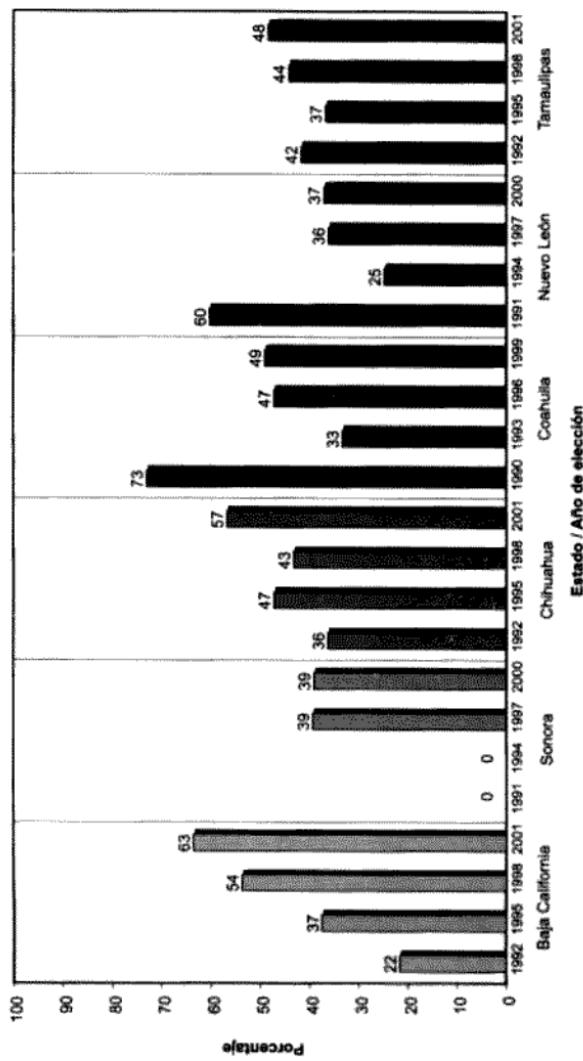
investigación y van desde el sobreregistro en los listados electorales, la fatiga ciudadana, la escasa oferta sustantiva de los candidatos, la indiferenciación en las propuestas políticas, etc. Lo cierto es que ha habido un proceso de desapego creciente de los ciudadanos hacia las urnas. Ni siquiera la elección de Vicente Fox logró concitar la presencia de votantes el 2 de julio de 2000. Si en 1994 Ernesto Zedillo resultó electo con el 77% de participación, Fox lo hizo con 13 puntos porcentuales menos: 64%.

En este trabajo hemos hecho un ejercicio estadístico tomando como ejemplo a los seis estados del norte de México: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Se trata tan sólo de un primer ejercicio exploratorio y como tal debe ser tomado. Si tomamos los porcentajes de abstención de las dos últimas elecciones municipales en las 6 entidades, podemos observar la forma como se dio la caída en la participación electoral, es decir, como se incrementó el abstencionismo (Gráfica 4).

Prácticamente en todos los estados creció la abstención, con excepción de Sonora donde se mantuvo el porcentaje en las elecciones de 1997 y 2000. Baja California y Chihuahua fueron las entidades con mayor porcentaje de abstención. Ambas sobrepasaron el 50%. En el primer caso se llegó a un 63%, mientras que en Chihuahua se situó en 57%. Baja California registró un aumento del 9% entre las dos últimas elecciones, mientras que en Chihuahua el incremento fue de un 14%. Coahuila y Tamaulipas llegaron muy cerca del 50%, y las de mayor participación fueron Nuevo León y Sonora. Ese sería el marco en el que se inscribe el ejercicio estadístico.

Si nos extendemos en el tiempo y tomamos las últimas cuatro elecciones, podemos observar (Gráfica 4) que en cuatro entidades (Baja California, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) las tres elecciones pasadas mostraron un incremento permanente de abstencionismo. Sin embargo, Coahuila y Nuevo León conocieron su techo histórico en 1990 y 1991, con el 73 y 60%. Sólo Baja California ha tenido un paso consistente en el incremento de los votos en casa. A diferencia de lo que ha sucedido en elecciones municipales, los dos últimos comicios para gobernador reportan un aumento constante del fenómeno abstencionista en los seis estados (Gráfica 5).

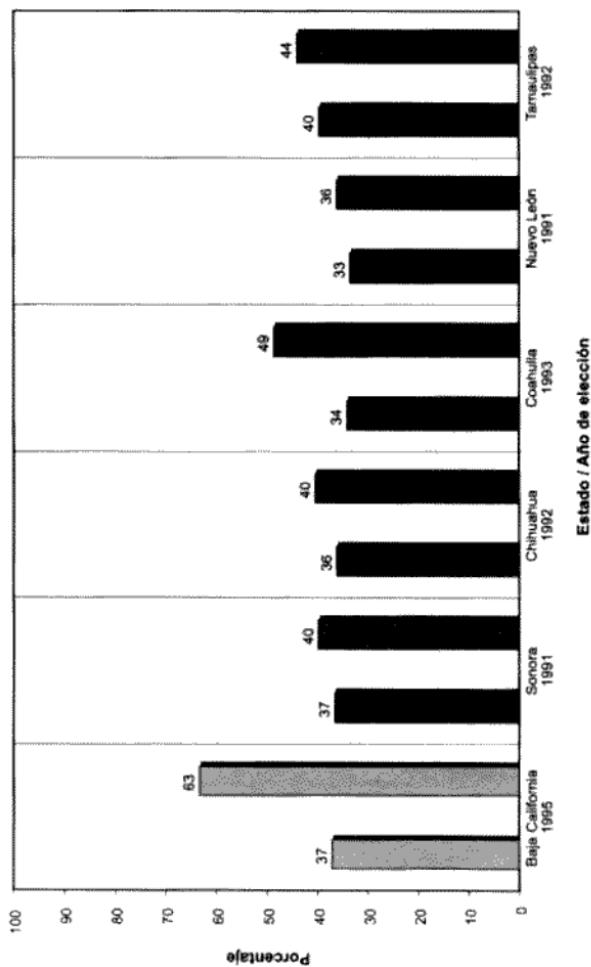
Gráfica 4
Eleción para presidente municipal: porcentajes de abstención en los estados de la frontera norte de México



Nota: Debido a la falta de información para el estado de Sonora, se utilizaron únicamente los resultados electorales de 1997 y 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

Gráfica 5
Eleción para gobernador: porcentajes de abstención en los estados de la frontera norte de México



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

Población y abstencionismo

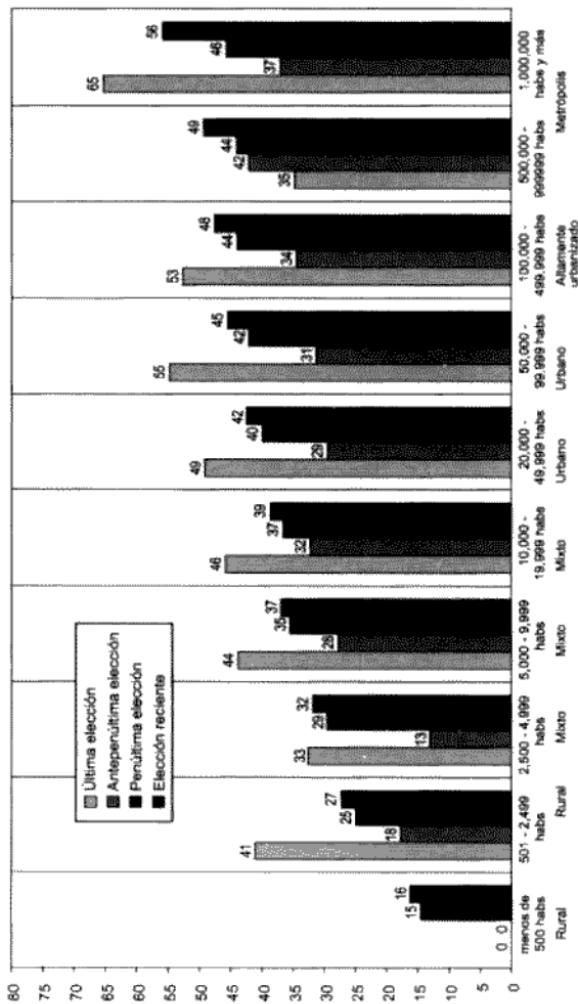
En este apartado interesa observar al interior de las comunidades que componen las entidades la relación entre abstención y población. Como primer resultado no deja de sorprendernos: la abstención parece estar en relación directa con el tamaño de la población, es decir, conforme los municipios están más poblados la participación electoral decrece. La Gráfica 6, es más que elocuente: muestra cómo la abstención aumentó entre las dos últimas elecciones y que a medida de que el rango de población es más alto, se incrementa el abstencionismo. En los municipios de hasta 500 habitantes (en la actualidad cuatro de un total de 276 en los seis estados), el porcentaje de abstención se sitúa entre un 14.5 y 16%. En los 54 municipios que se sitúan en el rango de entre 5 mil a 10 mil habitantes el porcentaje fue de 35.4 y 37%; mientras que en los 18 municipios que van de 50 mil a 100 mil habitantes, los datos reportan de 42.1% a 45%. Por último, en las tres ciudades más grandes y que rebasan el millón de personas, la abstención alcanza el 45.6 y 56%. Cifras muy elevadas que se corroboran al aplicar el Índice de Gini (IG) al ejercicio.

Dicho índice "mide si los valores de la variable están más o menos uniformemente repartidos a lo largo de la muestra".⁵ Los cuadros 6 y 7 indican que en ambos casos existe una alta concentración de la abstención en las ciudades de mayor población. El índice reporta un valor cercano al 1 (.822 y .8121). Por ejemplo, los 35 municipios más grandes (que van de 100 mil a 1 millón o más de habitantes) concentran el 81.46% de la abstención total. Solamente los tres municipios mayores, que representan el 1.09 del total, sumaron el 25.07% de la abstención. El 96.74% de los municipios (500 mil habitantes o menos) reúne el 52.07% de la abstención, mientras que el 3.26% de las municipalidades presentan el 47.93% de la abstención.

La Curva de Lorenz precisa gráficamente la creciente concentración de la abstención en las grandes poblaciones (Gráfica 7). La distancia entre la línea recta y la curva se ha ido ensanchando. Esto sig-

⁵ El IG toma valores de 0 a 1; donde 0 indica una concentración mínima, es decir, la muestra se encuentra uniformemente repartida a lo largo de todo su rango y donde 1 indica una concentración máxima.

Gráfica 6
Elección para presidente municipal: porcentaje de abstención promedio por rango de población en los estados de la frontera norte de México



Nota: Debido a la falta de información para el estado de Sonora, se utilizaron únicamente los resultados electorales de 1997 y 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

Cuadro 6
Participación y abstención electoral en el norte de México, penúltimas elecciones municipales
Índice de Gini

Categoría	Rangos de población	Número de municipios	Promedio de abstención	Abstención del rango de población	% de municipios	% de abstención	Porcentajes crecientes	
							Municipios	Abstención
Rural	menos de 500	3	45	135	1.09	0.003	1.09	0.003
Rural	501 - 2,499	52	267	13,873	18.84	0.35	19.93	0.35
Mixto	2,500 - 4,999	38	687	26,105	13.77	0.66	33.70	1.02
Mixto	5,000 - 9,999	54	1,506	81,328	19.57	2.06	53.26	3.08
Mixto	10,000 - 19,999	38	3,104	117,968	13.77	2.99	67.03	6.07
Urbano	20,000 - 49,999	39	7,387	288,083	14.13	7.30	81.16	13.36
Urbano	50,000 - 99,999	19	15,982	303,658	6.88	7.69	88.05	21.06

Cuadro 6 (concluye)

144

<i>Altamente urbanizado</i>	100,000 - 499,999	24	54,815	1'315,559	8.70	33.33	96.74	54.39
Metrópolis	500,000 - 999,999	6	152,081	912,485	2.17	23.12	98.92	77.51
Metrópolis	Más de 1'000,000	3	295,870	887,611	1.09	22.49	100.00	100.00
Total es	276		3'946,805	100	100			
Índice de Gini				0.81214				

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

Cuadro 7
Participación y abstención electoral en el norte de México, elecciones recientes municipales
Índice de Gini

Categoría	Rangos de población	Número de municipios	Promedio de abstención	Abstención del rango de población	% de municipios	% de abstención	Porcentajes crecientes	
							Municipios	Abstención
Rural	menos de 500	4	55	219	1.45	0.004	1.45	0.004
Rural	501 - 2,499	53	334	17,684	19.20	0.35	20.65	0.35
Mixto	2,500 - 4,999	34	820	27,868	12.32	0.55	32.97	0.90
Mixto	5,000 - 9,999	54	1,662	89,773	19.57	1.77	52.54	2.68
Mixto	10,000 - 19,999	37	3,391	125,472	13.41	2.48	65.94	5.15
Urbano	20,000 - 49,999	41	8,303	340,407	14.86	6.72	80.80	11.87
Urbano	50,000 - 99,999	18	18,753	337,553	6.52	6.66	87.32	18.54

Cuadro 7 (concluye)

Altamente urbanizado	100,000 - 499,999	26	65,328	1'698,540	9.42	33.53	96.74	52.07
Metrópolis	500,000 - 999,999	6	192,972	11157,832	2.17	22.86	98.91	74.93
Metrópolis	Más de 1'000,000	3	423,262	1'269,785	1.09	25.07	100.00	100.00
Total es		276		5'065,133	100.00	100.00		
Índice de Gini					0.822			

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

nifica que la tendencia es que se vaya reduciendo el porcentaje de abstención que acumulan la mayoría de los municipios y por consiguiente que los más grandes incrementen sus cifras abstencionistas. Si el 1.09% de los municipios sumaban en la penúltima elección el 22.49% de la abstención; los datos de los comicios más recientes indican que a esas mismas ciudades ya les corresponde el 25.07%.

Competitividad electoral y abstención

Los gráficos presentados en este apartado se refieren a tres tipos de índices: Número Efectivo de Partidos (NEP), Margen de Victoria (MV) y Grado de Competitividad (GC). Teóricamente la mayor competitividad electoral tendría que conducir a una reducción del abstencionismo. Respecto al NEP a nivel municipal observamos que no hay una relación directa entre ambas variables. Independientemente de las variaciones en los índices de abstención, el número de partidos creció y disminuyó, teniendo casos extremos como el de Coahuila que en 1990 registró una abstención del 73%, disminuyendo en 1993 a 33%, mientras que su NEP se mantuvo en un 2.5. Si tomamos el NEP a nivel estatal o para elecciones de gobernador los datos no dejan de ser sorprendentes: salvo el caso de Coahuila, en los otros cinco estados al aumento en el NEP correspondió un aumento en el porcentaje de la abstención (Gráficas 8 y 9).

Con relación al Margen de Victoria (MV) a nivel municipal y su relación con la abstención, en cinco entidades tampoco existe correspondencia entre las variables vistas como proceso. Tomadas de manera individual en dos elecciones (Baja California en 2001 y Coahuila en 1990) los porcentajes altos coinciden; sin embargo, en el resto de los procesos electorales se comprueba la dissociación. Nuevo León será la única entidad donde observamos correspondencia en los cuatro años considerados. Respecto al nivel estatal, en cuatro entidades la relación es inversa; es decir, a menor MV, mayor abstención. Las dos únicas entidades que se salen de ese patrón son Baja California y de nuevo Coahuila: a medida en que aumentó el MV se incrementó también la abstención (Gráficas 10 y 11).

Por último, al observar el Grado de Competitividad a nivel municipal, encontramos que tampoco se cumple la correspondencia

entre mayor competitividad electoral y menor abstencionismo; incluso en Baja California en 2001 se tuvo el registro más alto de abstención (63%), mientras que el GC se encontraba alto. En los dos únicos casos que a altas tasas de abstención le corresponde un índice de GC bajo son Coahuila en 1990 y Nuevo León en 1991. A nivel de las entidades federativas encontramos la prueba más contundente de que no existe correspondencia asimétrica, sino positiva, ya que a todos los aumentos del GC correspondió aumento de los índices de abstención, refutando la idea convencional de que la competencia interpartidaria motiva a la participación (Gráficas 12 y 13).

Desarrollo y abstención

En primer lugar, encontramos que respecto a las variables de la producción material y la participación política al parecer existe mayor sensibilidad entre las variaciones negativas del PIB y el crecimiento de la abstención en los estados del noreste mexicano. Efectivamente, en las entidades del noroeste (Baja California, Sonora y Chihuahua) los cambios en el comportamiento del PIB establecen que al parecer la buena marcha de la economía no influye en la reducción de los índices de abstención (Gráficas 14, 15 y 16). Baja California es paradigmático al respecto pues con un PIB del 8%, la abstención se situó en un 63%. En Sonora la disminución del PIB entre 1997 y 2000, no tuvo reflejo en la ausencia de las urnas que se mantuvo en un 39%; mientras que en Chihuahua a un aumento de casi 3 puntos entre la elección de 1998 y 2001, correspondió un incremento de la abstención del 14%. En las entidades del este, el comportamiento de las variables resulta ligeramente diferente: en Coahuila entre la elección de 1996 y la de 1999, el PIB decreció en 4%, mientras que la abstención se incrementó en 2 puntos (Gráfica 17). En Nuevo León la tendencia del "este" parece tener validez entre las dos últimas elecciones pues a la caída del 1.14% del PIB entre 1997 y 2000 siguió una disminución en la participación electoral del 1% (Gráfica 18). En lo que respecta a Tamaulipas, también el comportamiento no corresponde a los enunciados convencionales. La abstención disminuyó entre 1992 y 1995 en 5% y sin embargo el PIB registró una estrepitosa caída. Entre 1995 y 1998 se incrementó sustancialmente el PIB, pero la

abstención volvió a despuntar. Por último el PIB cayó ligeramente entre 1998 y 2000 (.9%) y la abstención se incrementó en 4% (Gráfica 19).

Una última variable fue explorada: la del analfabetismo. Aquí también la idea prevaleciente es que la educación es un factor que incrementa la participación electoral. No parece el caso con respecto a quienes saben leer y escribir. Como podemos ver en el gráfico, en las dos últimas elecciones para elegir gobernador en las 6 entidades analizadas, el incremento en los niveles de abstención es consistente en todos los casos. Sin embargo, las tasas de analfabetismo de los últimos 10 años indican que éstas han disminuido gradualmente; lo cual significa que al menos entre estas dos variables la correspondencia es negativa. Otra lectura pudiera ser que el incremento en el nivel de instrucción genera justamente lo contrario de lo que siempre se pensó: aumento en el número de aquellos que deciden no acudir a las urnas (Gráfica 20).

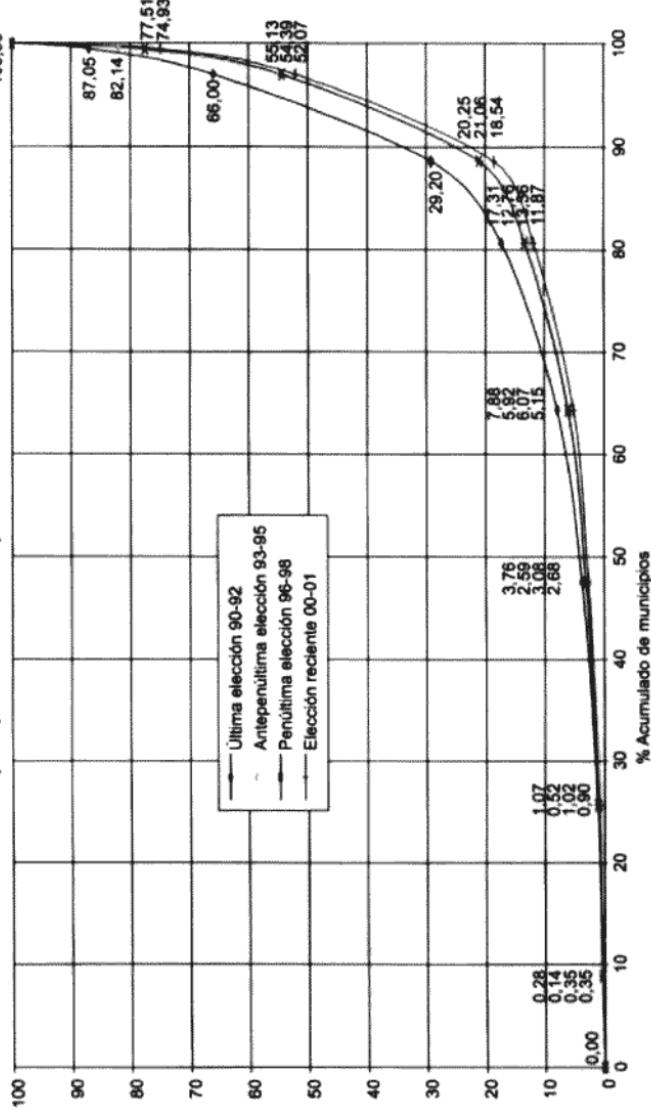
NOTA FINAL

Los resultados del breve análisis son ciertamente sorprendentes: van en contra de lo que son las creencias más generalizadas acerca del fenómeno de la abstención.

En primer lugar, las técnicas estadísticas empleadas no dejan lugar a duda: al menos en las seis entidades del norte de México, los índices de abstención se relacionan directamente con el tamaño de las localidades; a mayor concentración urbana se incrementan las tasas de abstencionismo. En segundo lugar, con relación a la utilización de tres índices electorales no se encontraron evidencias acerca de una correspondencia positiva con el fenómeno: tanto en lo referente con el Número Efectivo de Partidos, Margen de Victoria y Grado de Competitividad, la abstención va por un lado y los índices por otro. Las ideas más generalizadas son de que el aumento en el NEP debería corresponderse con una disminución de la abstención; lo mismo respecto al MV, su disminución debería asociarse al decremento de la abstención y no sucedió así. El dato que quizás llama más la atención en este apartado es el del GC, ya que su incremento debería reflejarse directamente en una disminución de índice abstencionista y el resultado fue a la inversa.

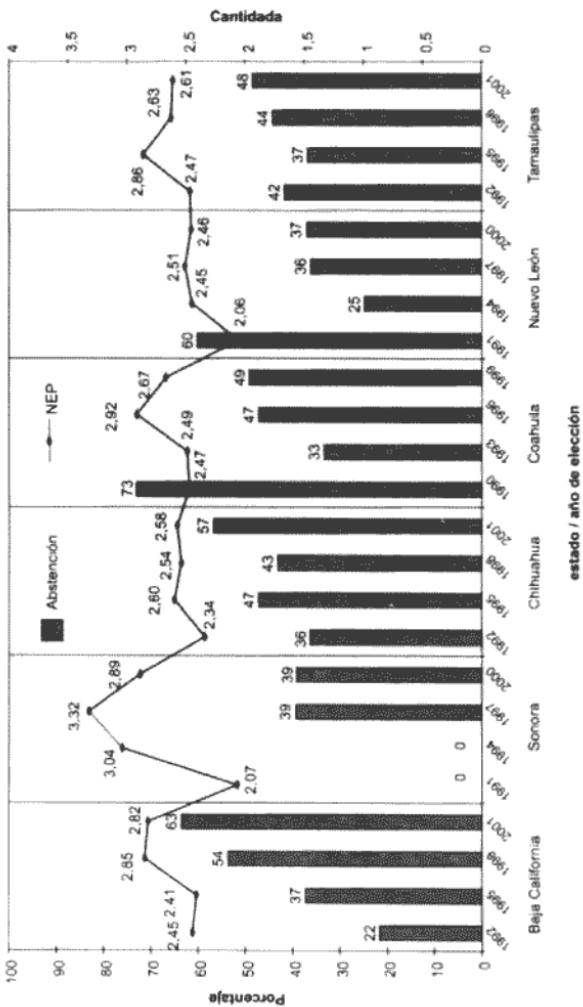
En el último apartado, se analizaron dos variables indicativas del desarrollo económico y social: el PIB y las tasas de analfabetismo. Aquí encontramos que hay una diferencia relativa en el comportamiento del PIB para las tres entidades del noroeste y las tres del noreste. En las primeras (Baja California, Sonora y Chihuahua) el crecimiento económico positivo no se ve reflejado en el fenómeno de la abstención; sin embargo en los casos de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas hay mayor sensibilidad hacia los incrementos en el PIB y disminuciones relativas de la abstención. Respecto a la variable de analfabetismo, los resultados son elocuentes: las tasas de analfabetismo han venido disminuyendo de manera consistente pero la abstención continúa incrementándose. Al final la conclusión podría ser que las personas con mayor instrucción son las que se están absteniendo de participar en la jornada electoral.

Grafica 7
Eleción para presidente municipal: curva de Lorenz



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

Gráfica 8
Elección para presidente municipal: porcentajes de abstención y número efectivo de partidos (NEP), en los estados de la frontera norte de México (1990- 2001)

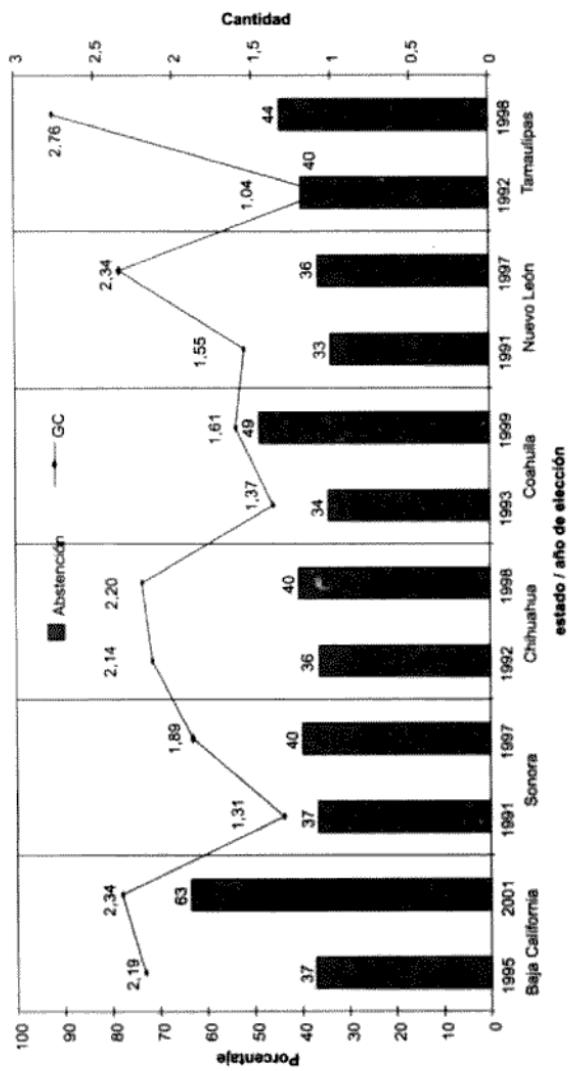


Nota: Debido a la falta de información para el estado de Sonora, se utilizaron únicamente los resultados electorales de 1997 y 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

Gráfica 9

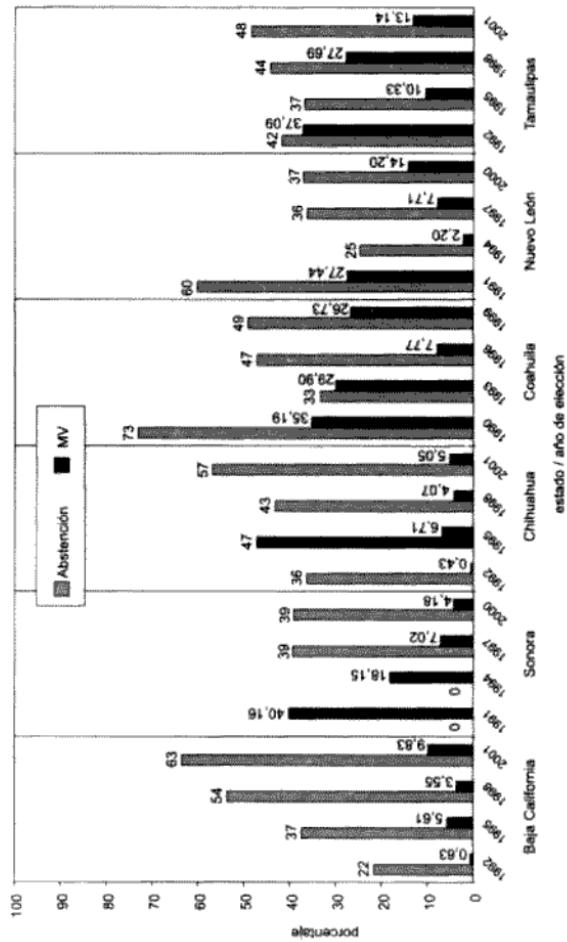
Eleción para gobernador: porcentaje de abstención y grado de competitividad (GC), en los estados de la frontera norte de México



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

Gráfica 10

Eleción para presidente municipal: porcentajes de abstención y margen de victoria (MV), en los estados de la frontera norte de México (1990 - 2001)

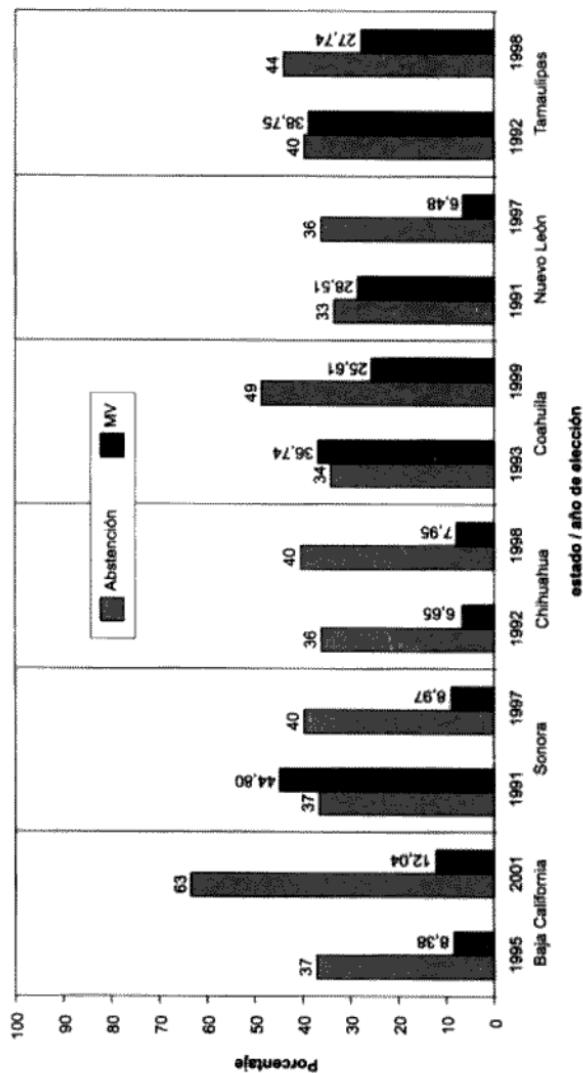


Nota: Debido a la falta de información para el estado de Sonora, se utilizaron únicamente los resultados electorales de 1997 y 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

Gráfica 11

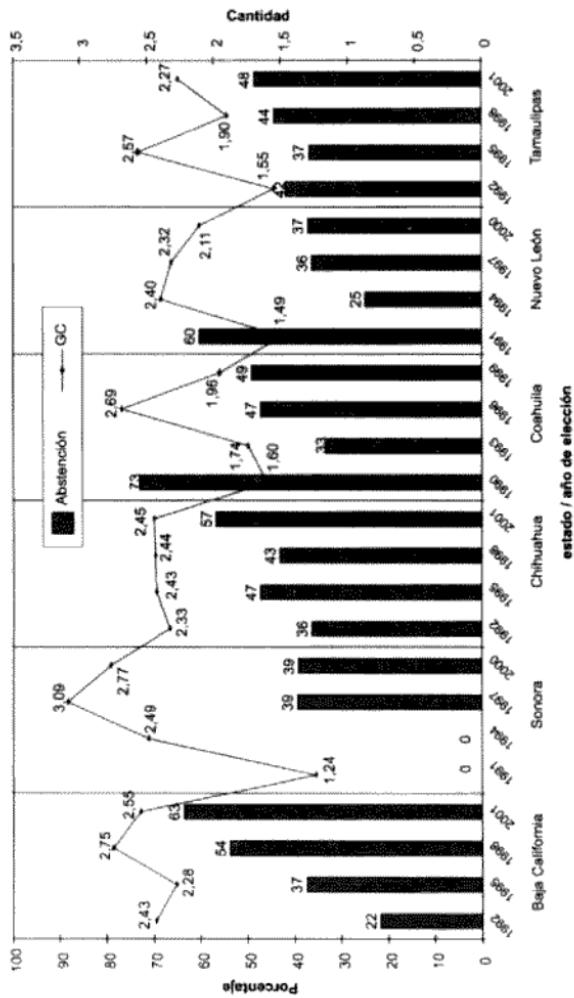
Eleción para gobernador: porcentaje de abstención y margen de victoria (MV), en los estados de la frontera norte de México



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

Gráfica 12

Eleción para presidente municipal: porcentajes de abstención y grado de competitividad (GC), en los estados de la frontera norte de México (1996-2001)

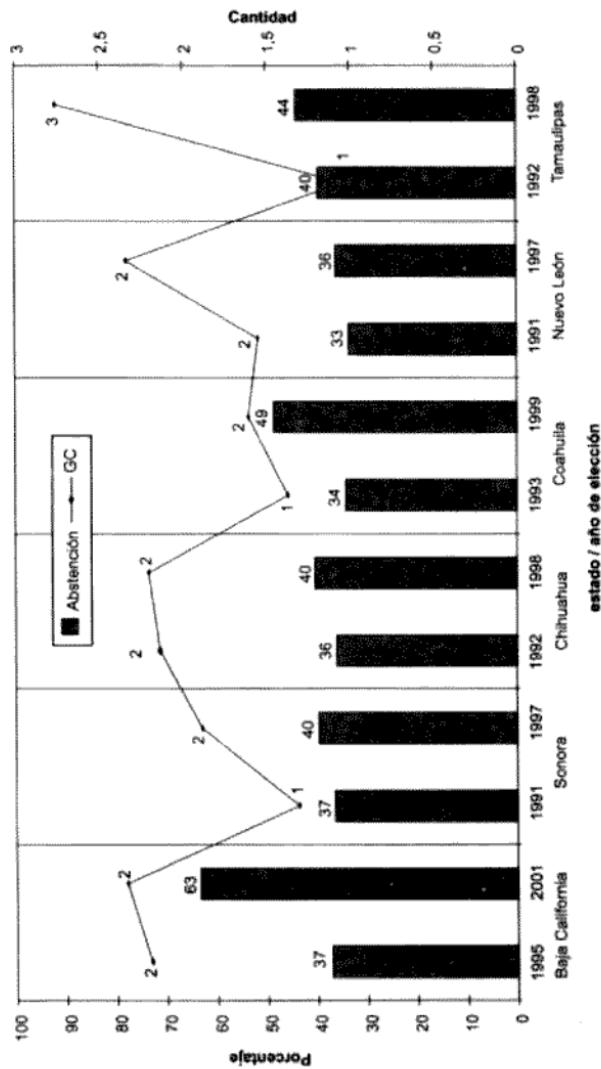


Nota: Debido a la falta de información para el estado de Sonora, se utilizaron únicamente los resultados electorales de 1997 y 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

Gráfica 13

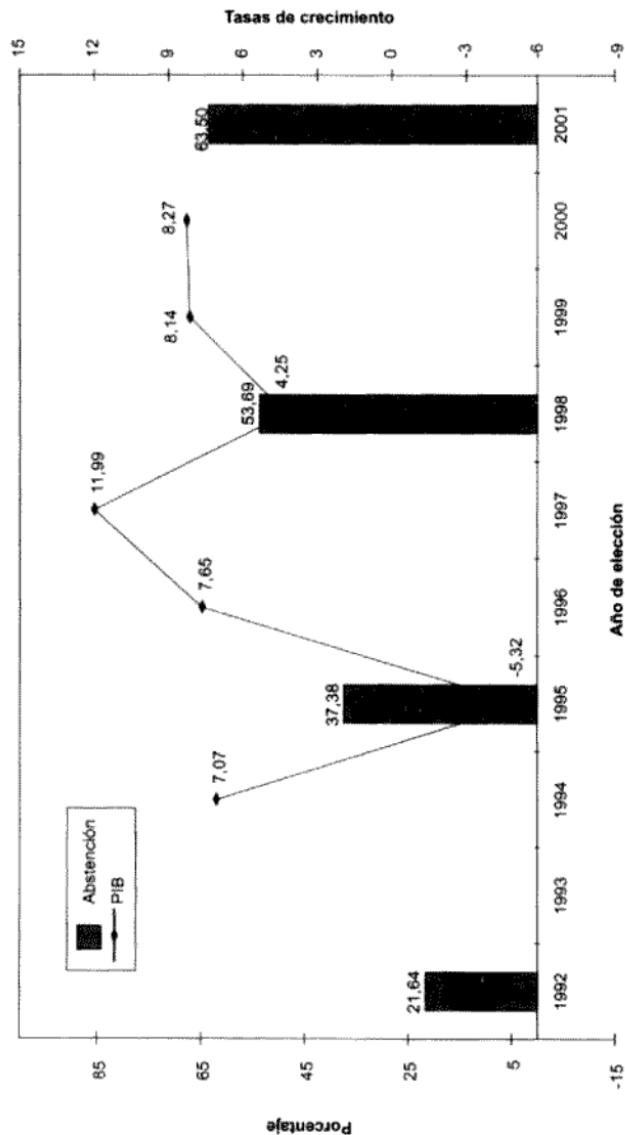
Eleción para gobernador: porcentaje de abstención y grado de competitividad (GC), en los estados de la frontera norte de México



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

Gráfica 14

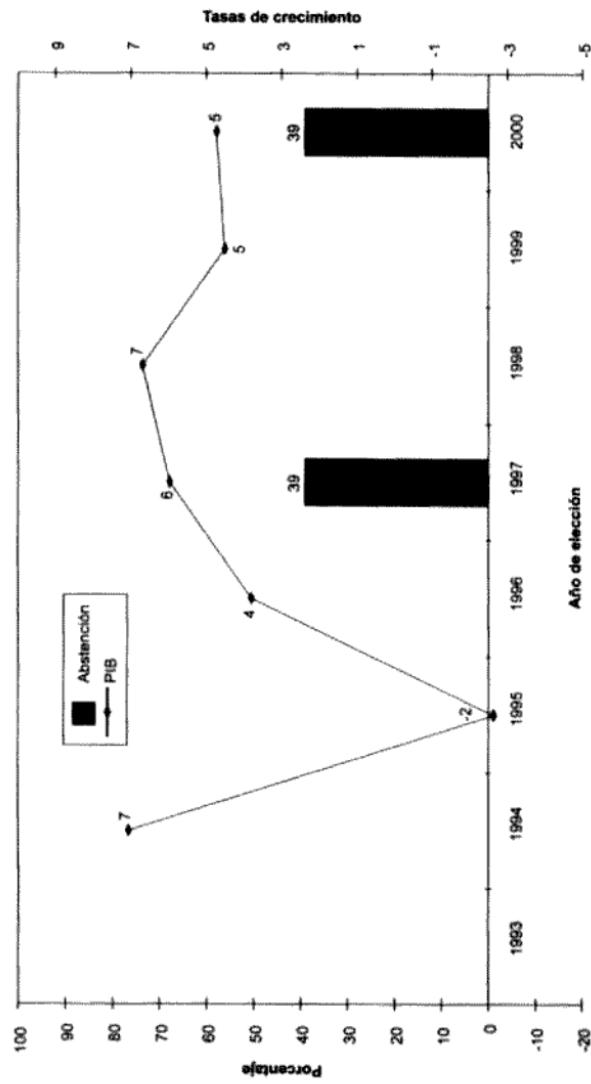
Elección para presidente municipal en el estado de Baja California: comportamiento de la abstención y del PIB



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

Gráfica 15

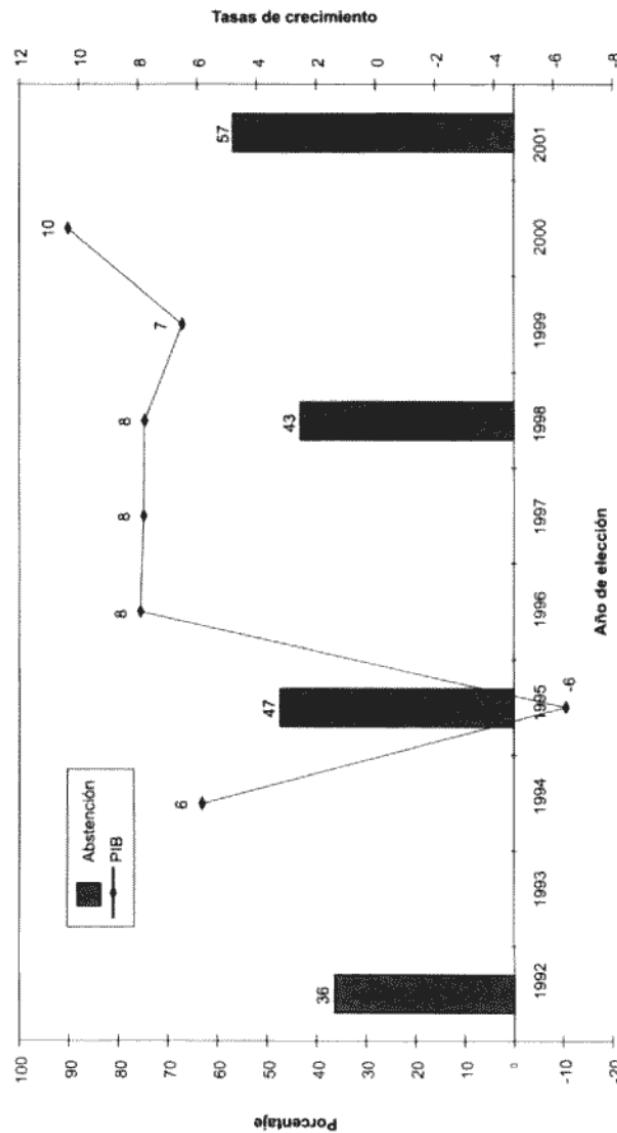
Eleción para presidente municipal en el estado de Chihuahua: comportamiento de la abstención y del PIB



Nota: Debido a la falta de información para el estado de Sonora, se utilizaron únicamente los resultados electorales de 1997 y 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

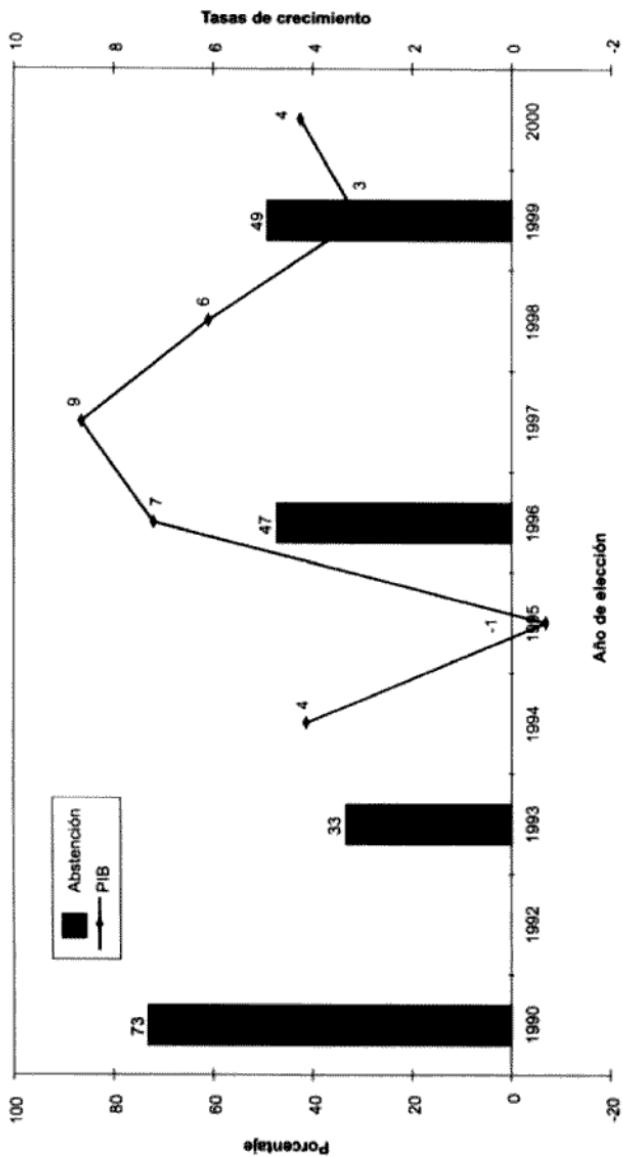
Gráfica 16
Eleción para presidente municipal en el estado de Chihuahua: comportamiento de la abstención y del PIB



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

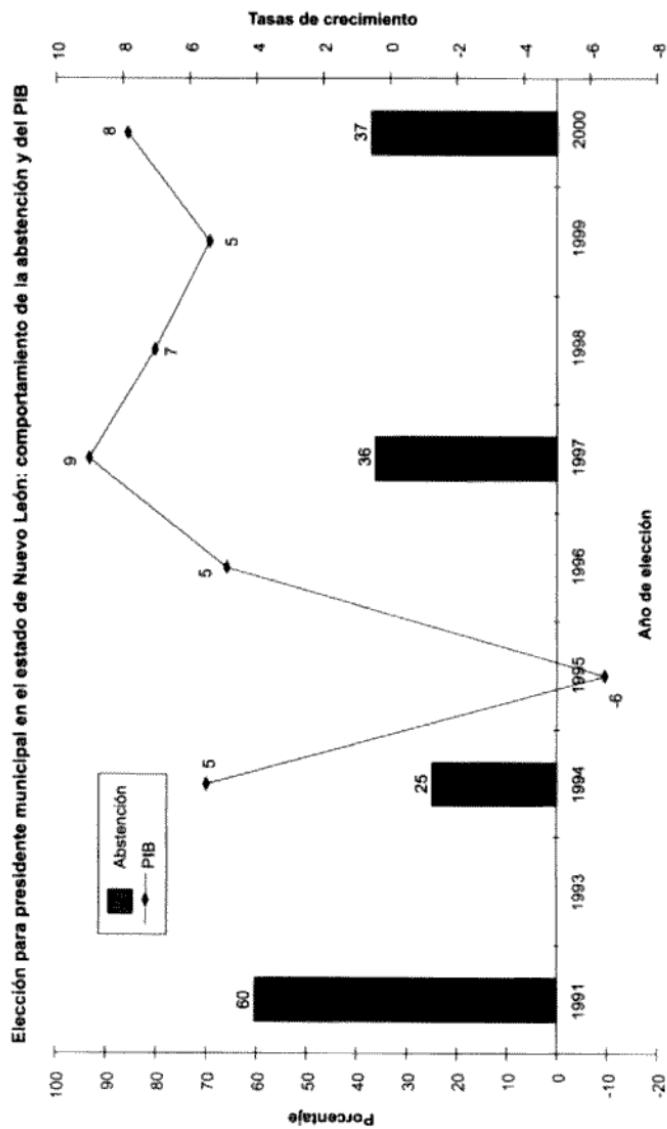
Gráfica 17

Eleción para presidente municipal en el estado de Coahuila: comportamiento de la abstención y del PIB



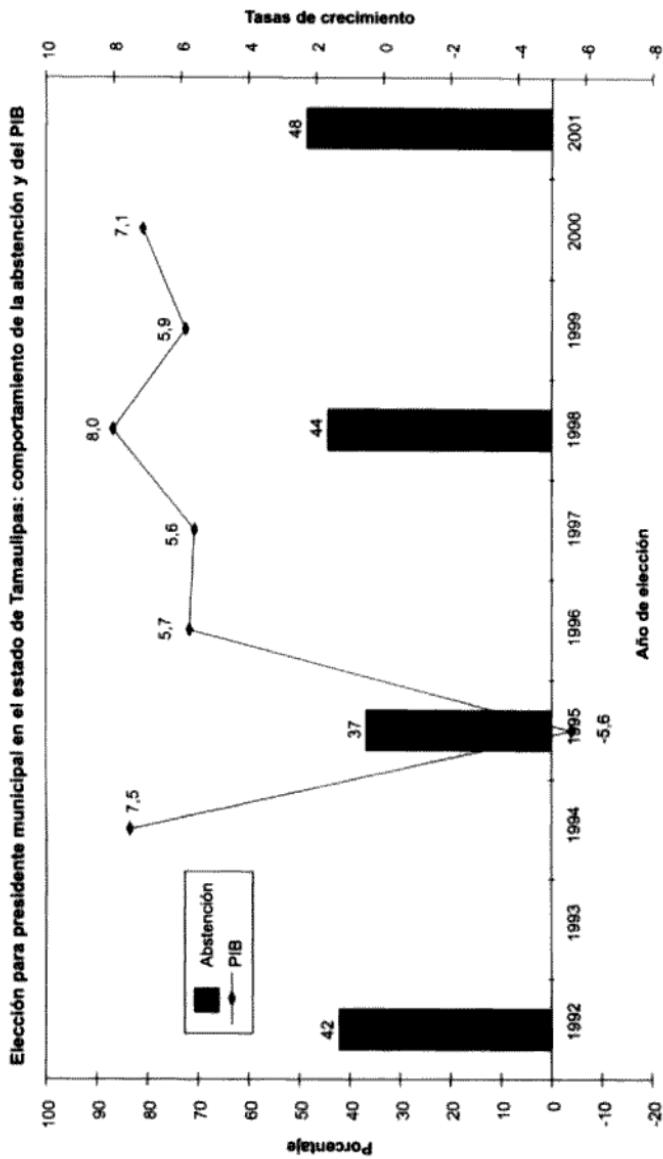
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

Gráfica 18



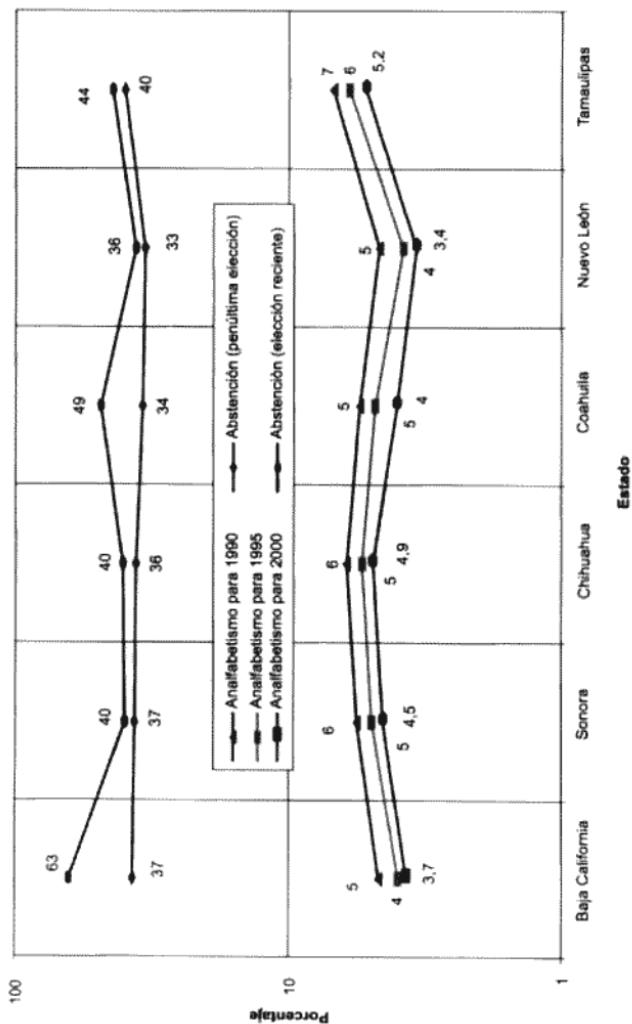
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

Gráfico 19



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

Gráfica 20
Eleción para gobernador: porcentaje de analfabetismo y abstención en los estados de la frontera norte de México



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.

Mesa Redonda
Participación y representación políticas:
el fantasma del abstencionismo

DOCTORA YOLANDA MEYENBERG

CONSEJERO ELECTORAL RODRIGO MORALES MANZANARES:

A continuación, le cedo la palabra a la doctora Yolanda Meyenber. Ella es licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma Metropolitana, maestra en Comparative Government por la London School of Economics and Political Science y doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de México. Además es investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Ha participado en la elaboración de tres encuestas nacionales de medición de actitudes y valores de los mexicanos. Es coautora del libro *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas instituciones y valores*, y co-coordinadora de los libros *Los mexicanos en los noventa* y *La reforma electoral y su contexto sociocultural*.

DOCTORA YOLANDA MEYENBERG:

Buenas tardes. Quiero iniciar dando las gracias al Instituto Electoral del Distrito Federal y a Rosa María Mirón por su invitación. Quiero también aclarar que mi intervención es bastante diferente en corte a lo que Víctor Espinoza presentó, porque yo voy a trabajar el problema de la participación y la representación, el fantasma del abstencio-

nismo, a partir de un enfoque de cultura política, de los rasgos de cultura política presentes en la actualidad, y voy a tratar de explicar si es que el fenómeno de la abstención se da a partir de esto.

El triunfo de la oposición el 2 de julio de 2000 trajo consigo un exceso de expectativas, derivadas de una ambiciosa campaña electoral llevada a cabo por el entonces candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox Quesada.

La campaña estaba montada a partir de una asociación entre la democracia y la promesa de solución de problemas acumulados por décadas. Esta estrategia, sumamente exitosa para la campaña, resultó ser muy poco operativa como fórmula de ejercicio del gobierno.

Existen una serie de razones que explican la imposibilidad del presidente Fox para cumplir sus promesas y para traducir la amplia respuesta de la ciudadanía en las urnas en sentimientos de eficacia y en confianza política. Esta imposibilidad se debe a varios factores, entre los que se encuentran la falta de experiencia política de la nueva élite gobernante, la composición del Congreso y su actitud poco cooperativa hacia las propuestas de reforma estructural presentadas por el jefe del Ejecutivo, y una composición de gobiernos locales mayoritariamente priista decidida a utilizar todo su poder para presionar al gobierno federal y para hacer avanzar a su partido en el plano de las preferencias electorales.

En cuanto a las razones del escaso avance de los sentimientos de confianza y eficacia política, en primer lugar se encuentra la idea de que lo alcanzado por el gobierno resulta insuficiente para satisfacer las expectativas generadas por el cambio.

Si se analizan ambos sentimientos por separado, se encuentra que el nivel de confianza en el Presidente sigue siendo muy alto, alrededor del 60%, y más aun si se toma en cuenta que estamos en un periodo transicional.

Sin embargo, el resto de la nueva clase política es considerada inepta, poco leal al presidente Fox, inclinada a sus propios proyectos profesionales y personales y digna de la desconfianza tradicional que los mexicanos tenemos hacia los políticos.

El fracaso en la construcción de la confianza obedece también a la percepción de incapacidad en el ejercicio de Gobierno, de falta de

un proyecto coherente y de falta de autoridad del presidente Fox para imponer orden y hacerse obedecer por la clase política.

Antes de pasar a analizar el sentimiento de eficacia política, al que defino como la seguridad del ciudadano acerca de su capacidad de incidir en la toma de decisiones de la política, me gustaría detenerme para reflexionar un poco sobre la manera como se concibe la representación en México, para explicar la sensación de alejamiento de las cuestiones públicas y de escasa incidencia que prevalece en la cultura política mexicana.

La definición más sencilla de representación es la potestad que otorga el ciudadano, a través del voto, para que se tomen, en su nombre, las decisiones que competen al ámbito de lo público.

A partir de tal definición, el análisis de cómo se concibe la representación en México se deriva del significado y funciones de las instituciones y de las prácticas diseñadas para tal propósito: la división de poderes, los órganos de representación y la capacidad de supervisión.

El presidencialismo exacerbado que predominó en México como resultado de la Revolución anuló prácticamente al Poder Legislativo. El hecho de que el presidente tuviera la primera y la última palabra en las decisiones políticas, generó dos fenómenos políticos atípicos: el primero, la existencia de un partido cuya órbita de acción giraba en torno a la figura presidencial, lo que derivó en un trabajo parlamentario débil y dependiente, y el segundo, el total dominio de ese partido sobre las instituciones de representación.

Ambos fenómenos han repercutido de manera negativa en la representación democrática, al ignorar reiteradamente la opinión ciudadana y al inhibir la manifestación de una pluralidad en el Congreso, a partir de la acción de los partidos de oposición.

Con una estructura monopartidista y acrítica, los órganos de representación tuvieron un desarrollo débil, que no consiguió madurar y que se muestra en el gran desconcierto sobre el papel que debe adoptar este poder al arribo de la democracia.

Se decía del Parlamento de la Cuarta República Francesa, que era una "casa sin ventanas". En mi opinión, el Congreso de la alternancia en México es una "casa con las ventanas sucias".

Si hay algo verdaderamente deplorable en este proceso transicional, es la falta de visión de los legisladores sobre el papel que deben jugar en esta nueva realidad política. Su incapacidad para ir más allá de los intereses de sus partidos y para proponer soluciones inteligentes a los problemas del país sólo puede explicarse a partir de los años de marginación en los que su trabajo fue ignorado.

Por lo que toca a su capacidad de supervisión, tampoco existen condiciones para que esta práctica democrática se convierta en una costumbre en México.

En cuanto a la supervisión que los diputados deben hacer al trabajo del Ejecutivo, después de tantos años de sometimiento, la liberación legislativa sólo ha atinado en convertirse en una actitud de revancha y en una oposición emocional a las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo, al menos en las propuestas de reformas que inciden cualitativamente en el cambio de régimen.

En el lado de la supervisión que la ciudadanía debe ejercer sobre el trabajo parlamentario, el panorama no es mucho mejor. Al no existir sistemas institucionales de comunicación entre representantes y representados, y al no tener los legisladores la posibilidad de ser reelectos, no hay mayor interés en atender las demandas de los ciudadanos, con los que, una vez que emitieron su voto, no se tendrá otro contacto.

La conciencia de que el arribo de la alternancia no ha redundado en un cambio palpable en las estructuras de representación atípica, inhibe, sin duda alguna, la disposición ciudadana a participar de manera más comprometida en la política.

No existe en México una tradición para la participación política que implique asumir responsabilidades a largo plazo, ni existe una señal de que esta participación será políticamente eficaz. En este sentido, en una ponderación costo-beneficio, es mucho más reddituable no participar que hacerlo.

Me refiero, finalmente a la pregunta que da origen a esta mesa, ya que su respuesta también se desprende de una evaluación del sentimiento de eficacia política; ¿lo dicho hasta ahora indica que se puede prever la presencia del fantasma del abstencionismo en las elecciones de 2003? Es muy probable que sí.

Las tendencias indican que la concurrencia de los votantes es mucho menor en los procesos intermedios de elección que en las convocatorias a comicios generales. Además, se ha observado una inclinación abstencionista en algunos de los procesos de elección en el nivel local celebrados de enero de 2001 a la fecha.

Otro motivo que lleva a pensar en un probable comportamiento abstencionista es el poco beneficio que hasta ahora se encuentra en la participación política. Si el proceso de cambio no ha sido capaz de derribar el mito de que todos los políticos son iguales, es difícil que al elector le vuelva a convencer el argumento del valor de la libertad de elección, ya que ésta no se traduce en el corto plazo en un mejor ejercicio de gobierno que el votante está esperando.

El voto no significa un parámetro de eficacia política debido a que el ciudadano no percibe ninguna posibilidad de influir, a través de él, en las decisiones de política que le atañen, salvo por supuesto en períodos electorales.

Otra de los aspectos a tomarse en cuenta es la fallida convocatoria a la participación promovida durante la campaña de la Alianza por el Cambio y traducida durante el gobierno de la alternancia en una serie de acciones aisladas y con resultados poco alentadores, en términos de cambios de comportamiento político.

Al inicio de este gobierno se instaló una oficina presidencial para dar atención a los ciudadanos y el 28 de febrero de 2001 se estableció una agenda de compromisos con la sociedad civil, entre los que se encontraba la definición de un marco jurídico para el fortalecimiento de las actividades de las organizaciones no gubernamentales, la creación de mecanismos para su participación en el diseño de políticas públicas y la definición de estrategias para que los programas de interés público fueran manejados por estas organizaciones.

A la fecha, la oficina presidencial ya no existe, y aunque algunos de los propósitos de la agenda se han puesto en marcha, sus resultados son insuficientes. Esta convocatoria a la participación ciudadana topa con tres importantes obstáculos: primero, lo incipiente de una cultura ciudadana en el amplio sentido de la palabra; segundo, una estructura burocrática destinada a inhibir cualquier intento de participación que implique cambios en sus funciones y sus rutinas; y

tercero, la evolución desigual del poder y la autoridad en los diversos órdenes de gobierno, o sea la persistencia de dinámicas autoritarias en la mayoría de los gobiernos en el nivel local, de estructuras verticales y de prácticas prepotentes y discrecionales en el ejercicio del poder inhiben en definitiva la existencia de conductas ciudadanas distintas a la emisión del voto.

No sé si la persistencia de la abstención obedecerá a una evaluación deliberada de los votantes con respecto a la única posibilidad real que hasta ahora les otorga la democracia para desplegar su eficacia política, esto es, a través del voto, y que la decisión de no ejercer este derecho es una forma de deslegitimizar a esos gobiernos que no han sabido convertir a la democracia en mejores mecanismos para la participación.

Era previsible que el desencanto y la apatía fueran lo sentimientos prevalecientes en esta primera etapa del cambio; la fuerte presencia de rasgos de culturas políticas sumisas y autoritarias hacen que el incumplimiento de las expectativas exageradas con respecto al arribo de la democracia y los alcances de la misma se traduzcan en sentimientos de frustración y en agresividad hacia la política.

Cierro esta intervención con unos cuantos datos tomados de diferentes encuestas, para no dejar mis argumentos en el aire:

- El acuerdo con el Presidente es del 57%.
- 51% de los mexicanos piensan que las cosas se están saliendo del control del Presidente.
- 53% cree que el país está tomando un rumbo equivocado.
- 37% cree que en este gobierno se está fortaleciendo la democracia.
- 48% de los mexicanos se interesan poco por la política, y 27% no se interesa nada.
- 52% considera que los cambios políticos han sido negativos y 9% que no ha habido cambios.
- 66% piensa que los partidos no se han hecho responsables de las demandas de sus votantes.
- 43% no se manifiesta interesado por los asuntos que se discuten en la Cámara de Diputados.

- Sólo 13% de los ciudadanos cree que los diputados son las personas que representan más sus intereses.
- 33% de los ciudadanos piensan que pueden influir poco en las decisiones de los políticos y 14% opinan que nada.

Con esto concluyo, muchas gracias.

CONSEJERO ELECTORAL RODRIGO MORALES MANZANARES:
Muchas gracias a Yolanda Meyenberg.

Mesa Redonda
Participación y representación políticas:
el fantasma del abstencionismo

DOCTORA JACQUELINE PESCHARD

CONSEJERO ELECTORAL RODRIGO MORALES MANZANARES:

A continuación le voy a ceder la palabra a la doctora Jacqueline Peschard. Ella es licenciada en Sociología y maestra en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México, doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de Michoacán. Actualmente es Consejera Electoral en el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Algunas de sus publicaciones recientes son: "Hacia el reforzamiento del pluralismo", en la *Revista Universidad de México*, en el año 2000; "Los medios de comunicación en la construcción de la cultura democrática en México", *América Latina hoy: revista de Ciencias Sociales* 25, de la Universidad de Salamanca, en el año 2000. *Comportamiento electoral, el éxito de la política*, también en el año 2000. Y *La cultura en México hoy, el color de la tierra. Las minorías en México y Estados Unidos*, en el año 2001.

CONSEJERA ELECTORAL JACQUELINE PESCHARD:

Gracias. Muy buenos días. Antes que nada, quiero agradecer al Instituto Electoral del Distrito Federal, y particularmente a Rosa María Mirón, la posibilidad de estar aquí con ustedes.

El día de hoy, me voy a referir concretamente a la fatiga electoral y a lo complejo que resultan los procesos electorales a los ojos de la ciudadanía, tema que ya fue mencionado por Víctor Espinoza al citar la ponencia de ayer de Ludolfo Paramio.

En 1987, decía Rafael Segovia que había algo por lo cual quejarse en relación con la política mexicana y era lo que él llamaba el fastidio electoral. ¿A qué se refería con el fastidio electoral? Al hecho de que, por un lado, las élites gobernantes en aquel momento insistían en el expediente electoral como fórmula para promover una serie de cambios que abrieran el régimen político a la representación de las minorías políticas, mientras que para las fuerzas de oposición y para una buena parte de la opinión pública, lo electoral parecía algo en lo que no se decidía nada. De hecho, esa era la opinión más extendida de los partidos de oposición: "la política mexicana", decían, "no se decide en las urnas".¹

Cuando uno compara qué había detrás de esta referencia de Segovia al fastidio electoral en términos de participación política, las cifras revelaban que, efectivamente, en ese momento la abstención era ascendente en México. El desapego frente a la oferta política expresada en los procesos comiciales reflejaba su falta de relevancia política.

Entre 1982 y 1985 el abstencionismo creció, de acuerdo con las cifras oficiales, del 33 al 49%, y en 1988 este fenómeno llegó a su clímax cuando en las elecciones federales alcanzó el 52% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral.

Hoy, a 15 años de distancia de aquella reflexión de Rafael Segovia, parece muy claro que el expediente electoral en México cobró una enorme centralidad entre 1987 y 2002. Y creo que nadie puede poner en duda la importancia que han cobrado los asuntos electorales, en el caso mexicano; prácticamente fue el tema central de la llamada agenda de reforma del Estado. Esto condujo efectivamente a una serie de reformas políticas que llevaron a la conformación de un sistema electoral en el sentido pleno del término, es decir, a un con-

¹ Segovia, Rafael, "El fastidio electoral", en Loaeza, Soledad y Rafael Segovia (comp.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987, p. 13.

junto de reglas del juego sobre cómo elegir a los gobernantes y conformar los poderes públicos de manera confiable y pacífica.

Dicho conjunto de reglas del juego resuelve efectivamente todos los dilemas que plantea un proceso electoral, desde el establecimiento de los distritos electorales, pasando por la logística comicial, el escrutinio y cómputo, la calificación y el otorgamiento de las constancias de mayoría, hasta todo lo que tiene que ver con la justicia electoral, es decir, los procedimientos para dirimir los conflictos que surgen entre los principales actores de las contiendas.

Lo que se ha construido en México es un sistema cerrado que prevé las distintas fórmulas para atender los dilemas que se presentan en el curso de los procesos comiciales. Empero, un aspecto importantísimo es que los distintos actores políticos finalmente se han ceñido a dichas reglas del juego. Es decir, los partidos políticos no solamente pactaron las reglas del sistema electoral, sino que en la práctica de las elecciones –cuando menos desde 1996, fecha de la última gran reforma electoral–, los partidos políticos han acatado los dictados de los distintos órganos electorales e incluso de los órganos jurisdiccionales en materia electoral. Tanto en 1997 como en 2000, ganadores y perdedores se sujetaron a las disposiciones de la institucionalidad electoral.

Entiendo que si algo vincula los dos temas que nos ocupan en esta ocasión, participación y representación, es el sistema electoral.

Sin duda alguna, los avances que ha tenido México en el plano de la democracia electoral han sido en buena medida impulsados por la participación política de la ciudadanía. Participación que se ha dado a través de distintos movimientos sociales, organizaciones de observadores, organizaciones de promotores de los derechos humanos, defensores de los derechos políticos de distintos grupos sociales, grupos discriminados, grupos de minorías, etcétera.

Por otro lado, es también indudable que el asunto de la representación tiene en el elemento electivo su núcleo fundamental, pues se conforma, se establece y se renueva, específicamente como resultado de la participación política manifestada a través del voto. La fuente de legitimidad última de la representación es, pues, la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas.

Durante la larga época de la hegemonía priista, la representación política se construía a partir de los resultados electorales, pero su legitimidad provenía fundamentalmente de la herencia revolucionaria y de la eficacia de la gestión pública de los gobiernos. Cuando el fraude devino el instrumento de protesta electoral por excelencia, la legitimidad de la representación política fue cuestionada a la par que lo fue la de las elecciones.

Después de la muy cuestionada elección de 1988 –en la que, como ya dije, el abstencionismo alcanzó su nivel histórico de 52%, y que dio lugar a una serie de reformas electorales consecutivas, el nivel de participación electoral empezó a reducirse, al punto que en 1991 la abstención descendió al 34%, y en 1994 a solamente el 22% de los electores potenciales.

Este fue un nivel histórico porque, además de que en nuestro país 78% de participación es una cifra de suyo elevada, porque aunque la Constitución define al voto como obligatorio (artículo 36), no existe sanción alguna por su incumplimiento, hay que considerar que nunca antes se había registrado un volumen semejante de asistencia a las urnas, con todo y que los datos oficiales de abstención en la etapa del partido hegemónico más que reflejar la respuesta de los ciudadanos a la convocatoria de los partidos, era expresión del control político del régimen sobre la organización de los comicios, es decir, sobre el escrutinio y el cómputo.

Esta elevada participación electoral en 1994 fue doblemente significativa porque se trató de una elección organizada ya por el Instituto Federal Electoral, con la presencia por primera vez de un conjunto de observadores nacionales y extranjeros que dieron fe de que había sido limpia, transparente y confiable, aunque profundamente inequitativa, dada la disparidad de recursos entre el PRI y el resto de los contendientes.

No obstante, 1994 parece haber sido el momento culminante del entusiasmo por las urnas, ya que en ninguna de las dos elecciones posteriores logró rebasarse el nivel de participación registrado entonces. A pesar de que las reformas de 1996 conformaron un marco jurídico adecuado para garantizar elecciones transparentes y equitativas, y que en los comicios de 1997 y 2000 estuvo en juego la posibilidad

de la alternancia primero en la órbita del Distrito Federal y posteriormente en el plano nacional, la participación electoral no sólo no logró superar a aquélla de 1994, sino que, incluso, volvió a los parámetros anteriores al establecimiento de la democracia electoral en México.

Así, en 1997 la abstención se elevó a 43%, y en 2000 alcanzó el 36% de los ciudadanos registrados en la lista nominal de electores. En la elección donde se puso a prueba todo el sistema electoral, producto del reclamo democrático, solamente un 64% del electorado acudió a emitir su voto, es decir, un 14% menos que en la elección presidencial inmediatamente anterior.

¿Cómo explicar este comportamiento en un contexto de logros en materia de democracia electoral en México?

Una primera explicación, que yo considero de carácter eminentemente técnico, es la que se refiere a cómo se mueven los ciudadanos en este país, alejándose de la casilla electoral en la que deben emitir su voto.

Es posible documentar que en los tres años que median entre una elección y otra, entre el 25 y el 30% de la población cambia su residencia, sin necesariamente actualizar su credencial para votar. La credencial le sirve como elemento de identificación en cualquier parte del país, por la validez oficial que tiene, pero no le sirve para votar para cualquier cargo de elección, en virtud de que en donde está registrado electoralmente se corresponde con su antiguo domicilio.²

En 1994, éste fue un factor que incidió favorablemente, pues fue el momento en que por primera vez se emitió la credencial para votar con fotografía, por lo que el padrón electoral reflejaba de manera más fiel la distribución de la población. Más allá de esta explicación técnica hay otras explicaciones del abstencionismo que son de carácter político cultural.

² El voto en México es domiciliario porque busca acercar al máximo la urna al lugar de residencia del ciudadano, pero si éste la cambia sin modificar sus datos en su credencial para votar, perderá la ventaja de la cercanía y sólo podrá votar en casillas especiales para presidente, o para senador de lista. También podrá votar para senador de mayoría relativa si se encuentra dentro de su entidad, o para diputado de representación proporcional si se encuentra dentro de su circunscripción electoral.

Una primera tiene que ver, ciertamente, con la indiferencia ciudadana o su desinterés hacia los asuntos políticos. Al respecto me voy a referir a una encuesta nacional de cultura política que levantó el INEGI, bajo los auspicios de la Secretaría de Gobernación a finales del año 2001.³

De acuerdo con dicho estudio, la tercera parte de los mexicanos piensa que la política, lejos de ser un elemento para beneficiarlo en su vida cotidiana, esto es, en sus condiciones de vida, es algo que deteriora sus condiciones de vida. Queda claro que una tercera parte de la población no se siente atraída, ni siquiera medianamente, por los asuntos políticos.

Adicionalmente, la encuesta muestra que el 55% de los mexicanos consideran que la política es un asunto de una complejidad prácticamente inexpugnable. Dicho de otra manera, tienen una mala percepción y, además, el tema no los invita a adentrarse en su problemática.

A esto hay que agregar que el nivel de confianza de los partidos políticos es muy bajo pues, de acuerdo con la misma encuesta, la gente en México tiene menos confianza en los partidos que en la policía, y vale recordar que la policía es el paradigma no sólo de la corrupción, sino de la ineeficacia.

Hay, entonces, un conjunto de elementos que pueden explicar por qué, a pesar de que se avanza en términos de la confianza en las instituciones y en los órganos y los procedimientos electorales, y pese a que hay un sistema de partidos que tiene una buena implantación en el país –aunque, ciertamente, concentrada en tres principales fuerzas políticas y altamente regionalizada–, la respuesta de los ciudadanos a las urnas no es satisfactoria, y si llegara a acentuarse de manera sistemática podría derivar en una deslegitimación del sistema electoral.

En lo que se refiere a la representación política –como ya se mencionó– en tiempos de la hegemonía del PRI, el Congreso en este país tenía una importancia política prácticamente nula. Pero, tal como lo ha documentado Alonso Lujambio, la composición de los congre-

³ Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, levantada en noviembre y diciembre de 2001, con una muestra de 4,200 ciudadanos en 600 localidades en las 32 entidades federativas del país, www.segob.gob.mx

sos se ha movido a partir de 1994. Se puede ver que, efectivamente, el tema del Poder Legislativo y del papel que juega en la política mexicana es un tema que ha cobrado importancia apenas en los últimos cinco o seis años.

Lo que dice Alonso Lujambio es que, mientras que en 1986 partidos políticos distintos al PRI apenas tenían 20% de las diputaciones locales –es decir, apenas una quinta parte de toda la representación en los distintos congresos locales–, para 1999 ya ocupaban el 49.5%; es decir, su representación se había más que duplicado.⁴ Es, entonces, durante la última década del siglo cuando los partidos de oposición empezaron a incorporarse de lleno a la representación política, cuando el trabajo parlamentario fue cobrando relevancia.

Lujambio apunta también que, debido a este ingreso acelerado de las fuerzas de oposición a los congresos estatales, la composición de los mismos cambió entre finales de los ochenta –cuando prácticamente en todos los congresos el PRI tenía mayoría calificada y por tanto contaba con la posibilidad de modificar las constituciones locales de manera prácticamente automática–, y finales de los noventa –cuando tal situación ya sólo existía en dos entidades–. Es decir, el panorama había cambiado de manera drástica. Las decisiones legislativas requerían cada vez más del concierto de las diversas fuerzas políticas.

Además, desde 1989, cuando ocurrió el primer triunfo de oposición en un estado, y sobre todo entre 1994 y 1997, se incrementó de manera muy sensible la existencia de gobiernos divididos, que fue otro de los elementos que puso en el centro del debate el asunto de las funciones del Poder Legislativo, del papel que tienen los diputados, si sirven para algo o no, y si en las situaciones de gobiernos divididos realmente lo que se pone en juego es la posibilidad del ejercicio de gobierno, o si se ha transitado sin tensiones de situaciones de gobernar con mayoría a gobernar por consenso.

La preocupación por el funcionamiento del Poder Legislativo se trasladó rápidamente al ámbito federal cuando en las elecciones de 1997, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, colocando

⁴ Lujambio, Alonso, *El poder compartido*, México, Océano, 2000.

al Senado como efectiva cámara de control. El gobierno dividido se replicó en 2000 cuando el partido en el gobierno no alcanzó mayoría en ninguna de las dos Cámaras Legislativas. La voluntad de los electores indicaba una preferencia por acotar al poder del Ejecutivo.

Frente a esta nueva realidad, el dilema está en cómo impulsar la conformación de acuerdos y líneas de colaboración entre los poderes, lo cual carece de antecedentes por la falta de experiencia histórica.

Para explicar las dificultades que existen para llegar a conformar los acuerdos suficientes para que la centralidad que ha ido cobrando el Poder Legislativo pueda traducirse en un trabajo parlamentario eficaz, que además, suscite la confianza en él de parte de los ciudadanos, hay que analizar distintos aspectos.

Una de las primeras cuestiones, como ya lo señalé, es esa falta de tradición para la colaboración entre poderes, otro aspecto también muy importante es que los calendarios electorales en México hacen que los partidos políticos nacionales estén permanentemente enfrascados en contiendas comiciales, pues no hay año en que no se desarrollen elecciones locales. De tal suerte, la lógica de la competencia electoral afecta negativamente el establecimiento de alianzas o acuerdos parlamentarios que suelen tener costos políticos, porque lo que priva es el cálculo inmediatista de la obtención del favor ciudadano.

Una vez que la transición a la democracia concluyó en México con su expresión más visible que fue la alternancia en el Ejecutivo federal, creo que la participación y la representación siguen siendo dos temas clave, aunque las coordenadas en torno a las cuales se analizaban estos dos asuntos se han modificado.

Respecto al asunto de la participación, que sostengo fue una palanca fundamental de la transición democrática en México, hoy resulta que se vive una especie de retorno al fastidio electoral del que hablaba Segovia. Y para muestra está el discurso de algunos dirigentes de partido que señalan que la participación electoral es poco sustantiva debido a que el ciudadano solamente tiene la oportunidad de participar una vez cada tres años para elegir a su representante, y después ya no tiene nada que ver con lo que sucede en el gobierno. Dicho de otra manera, los propios partidos políticos desestiman la participación electoral por sí misma.

No cabe duda que la participación política no puede ni debe reducirse al ámbito electoral, sino que debe extenderse a fin de que la ciudadanía tenga injerencia en las distintas orientaciones que sigue el poder público.

En tal sentido, existe una diversidad de propuestas en el escenario político. La más notable es la sensibilización de la clase política en torno a las fórmulas llamadas de la democracia semidirecta, como el referéndum y el plebiscito, que hoy ya tienen cuando menos siete estados de la República, además de que está prácticamente acabada la negociación para que se puedan recoger en la Constitución Política del país tales figuras de consulta ciudadana.

Hay otras propuestas que tienen que ver con consultas permanentes; por ejemplo, la que se está promoviendo en algunas delegaciones del Distrito Federal, para que los delegados no sean quienes tomen las decisiones sobre qué programas o políticas son las que hay que impulsar, sino que esto se haga por la vía de la consulta permanente a los ciudadanos.

En estos casos, se corre el riesgo de perder de vista que son justamente los gobernantes los que tienen la responsabilidad –además de la posibilidad de tener una visión de conjunto y los elementos técnicos– de definir la orientación de políticas y de programas. En el propio Distrito Federal, el único plebiscito que se ha experimentado no sirvió para resolver asuntos fundamentales, sino sólo referentes a la construcción de infraestructura urbana, y además no tuvo una respuesta ciudadana significativa.

Son pocas las experiencias que hay en México en prácticas de democracia semidirecta, de hecho hay apenas dos experiencias: la del Distrito Federal y la de Veracruz, y lo que queda bastante claro es que no han sido sino intentos de los gobernantes por buscar una confirmación de sus decisiones por parte de la ciudadanía. Los resultados han evidenciado una inadecuada utilización de las fórmulas en la medida que la respuesta ciudadana ha sido muy escasa, además de que el impacto de los pronunciamientos ha sido de poca trascendencia.

En cuanto a la representación política, si bien es cierto que ésta se ha pluralizado no solamente a nivel del Congreso federal, sino incluso de los congresos en los estados, también es cierto que hay ya

un reclamo en términos de que la forma como está concebida la representación política en México, por lo que requiere de ciertos ajustes y cambios.

¿En qué sentido? Digamos que en una tradición liberal clásica, la representación política en México tendía hacia la integración y no hacia los particularismos. Y hoy, al igual que sucede en prácticamente todo el mundo, hay un reclamo por una representación de grupos particulares. Actualmente, se habla de una representación específica para las mujeres, para los jóvenes, para los grupos étnicos, en fin, para una serie de distintos grupos sociales.

Creo que en el caso mexicano donde ha avanzado este reclamo, traduciéndose en normas jurídicas específicas ha sido básicamente en lo relacionado con los indígenas y las mujeres.

En los últimos dos años se han presentado cerca de 21 iniciativas en materia de reforma electoral en el Congreso Federal, de las cuales solamente la referida a las cuotas de género pudo prosperar. Esto habla de que está ya claramente socializado el asunto de que para impulsar la equitativa representación de las mujeres son necesarias medidas de acción afirmativa como las cuotas. Esta disposición se pondrá en práctica en las elecciones de 2003 y la ley establece con claridad tanto los requisitos para cumplir dicha disposición, como las eventuales sanciones por su incumplimiento.

En cuanto a los indígenas ya existen las figuras de los usos y costumbres en dos estados, pero también existe la posibilidad de que esto se extienda más allá, y vale la pena señalar que la intervención del Poder Judicial ha hecho que, por un dictado judicial, en elecciones regidas por usos y costumbres se asegure que no queden marginados individuos, como las mujeres, o incluso, ciertas comunidades, sino que se garantice que los principios y los derechos consagrados por la Constitución estén precisamente previstos en estos mecanismos de nombramiento de autoridades municipales.

En fin, me parece que después de la alternancia se han hecho nuevas apuestas sobre el potencial de la participación política de los ciudadanos y las posibilidades de que ésta resurja como una palanca de cambio, sin embargo, retomo aquí algo que dijo ya hace algunos años Norbert Lechner en el sentido de que la profundidad de las

transformaciones en el mundo ha trastocado la matriz tradicional del quehacer político, y ello plantea nuevos retos para las instituciones y los gobiernos.

Dicho de otra manera, los cambios, no solamente a nivel nacional sino en el ámbito mundial, obligan a preguntarse sobre nuevas formas del quehacer político para estimular la participación ciudadana y para reforzar la representación política, a fin de que ésta refleje la diversidad de nuestros tejidos sociales, lo cual es indispensable para fortalecer la legitimidad de las instituciones y, consecuentemente, la confianza de los ciudadanos en ellas.

**RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA CONSOLIDACIÓN
DEMOCRÁTICA EN MÉXICO
MEMORIA**

Se diagramó e imprimió en mayo de 2003
en los talleres de Desarrollo Gráfico Editorial, S.A. de C.V.
Municipio Libre 175, Colonia Portales, México, D.F.

Tiraje: 2,000 ejemplares impresos en papel bond ahuesado de 90 gramos
y forros en cartulina couché de 250 gramos.

Cuidado de la edición: Raúl Berea Núñez.
Fuente utilizada: Garamond.

Ludolfo Paramio

Jean François Prud'homme

Isabelle Rousseau

Andreas Schedler

Manuel Antonio Garretón

Yolanda Meyemberg

Jacqueline Peschard

Víctor Espinoza