

EL DETERIORO DE LA DEMOCRACIA

CONSIDERACIONES SOBRE EL RÉGIMEN POLÍTICO, LO PÚBLICO Y LA CIUDADANÍA EN MÉXICO



VÍCTOR ALEJANDRO ESPINOZA VALLE • ALEJANDRO MONSIVÁIS CARRILLO
(coordinadores)

Victor Alejandro Espinoza Valle

Es doctor en sociología política por la Universidad Complutense de Madrid y en ciencia política por la UNAM. Es investigador titular de El Colegio de la Frontera Norte e investigador nacional nivel II del SNI del Conacyt. Fue director de la revista *Frontera Norte* (El Colef) y de la *Revista Mexicana de Estudios Electorales* (Somee). Entre sus libros más recientes destacan *El voto lejano*, *Cultura política y migración México-Estados Unidos* (El Colef/Miguel Ángel Porrúa, 2004), *Las rutas de la democracia. Elecciones locales en México* (Centro de Estudios de Política Comparada/Eón, 2007), *La vida misma. Fernando Freddy Quiñones, un trovador fronterizo* (Universidad de Guadalajara/Eón, 2008); *El ático* (Centro Cultural Tijuana/Eón, 2009) y *Sufragio extraterritorial y democracia* (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 29, IFE, 2011).

Dirección electrónica: victoraes@colef.mx.

Alejandro Monsiváis Carrillo

Es doctor en ciencias sociales y profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte. Es miembro nivel II del SNI del Conacyt. Sus líneas de investigación combinan el interés por la teoría política con el estudio de la gobernanza democrática. Es autor de *Disputar los votos, concertar las reglas: políticas de la legislación electoral en México* (Instituto Mora, 2009), *Derechos humanos y calidad de la democracia: dos ideales para la conducción de la vida pública* (Comisión de los Derechos Humanos de Quintana Roo, 2012) y *Vislumbrar ciudadanía: jóvenes y cultura política en la frontera noroeste* (El Colef/Plaza y Valdés, 2004), y de numerosos capítulos de libros y artículos en revistas especializadas.

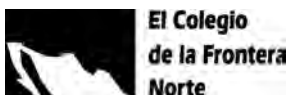
Dirección electrónica: amonsi@colef.mx

**EL DETERIORO
DE LA DEMOCRACIA**

EL DETERIORO DE LA DEMOCRACIA

*Consideraciones sobre el régimen
político, lo público y la
ciudadanía en México*

Víctor Alejandro Espinoza Valle
Alejandro Monsiváis Carrillo
(*coordinadores*)



El deterioro de la democracia : consideraciones sobre el régimen político,
lo público y la ciudadanía en México / Víctor Alejandro Espinoza Valle,
Alejandro Monsiváis Carrillo (coordinadores). – Tijuana : El Colegio de la
Frontera Norte ; 2012

418 p. ; 21.5 cm.

ISBN: 978-607-479-080-1

1. Democracia – México. 2. México – Política y gobierno – Siglo XXI.
3. Sociedad civil – Aspectos políticos – México. 4. Elecciones – Aspectos
sociales – México. I. Espinoza Valle, Víctor Alejandro. II. Monsiváis Carrillo,
Alejandro. III. Colegio de la Frontera Norte (Tijuana, Baja California).

JL 1281 D4 2012

1ª edición, 2012

D. R. © 2012, El Colegio de la Frontera Norte A. C.

Carretera escénica Tijuana-Ensenada, km 18.5

San Antonio del Mar, 22560

Tijuana, Baja California, México

www.colef.mx

Coordinación editorial: Érika Moreno Páez

Formación, corrección de estilo y lectura de planas: Juan de Dios Barajas

Cárdenas y Gustavo Torres Ramírez

Diseño de portada: Carlos Torres Ramírez

ISBN: 978-607-479-080-1

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Índice

Introducción [9]

<i>Para entender el deterioro democrático: circunstancias, expectativas y conjeturas.</i> Alejandro Monsiváis C. y Víctor Alejandro Espinoza Valle.....	11
---	----

Parte I. El régimen político y la democracia [37]

1. <i>El camino difícil de la democracia mexicana</i> Víctor Alejandro Espinoza Valle.....	39
2. <i>¿Qué le pasó a la democracia en México?</i> Alberto Aziz Nassif	89
3. <i>Poderes fácticos y sistema político en México</i> Alberto J. Olvera.....	121
4. <i>La representación democrática en México: entre la dispersión del poder y el pasado como expectativa</i> Alejandro Monsiváis Carrillo	149
5. <i>El régimen político, la pluralidad y la gobernación eficaz. Reflexiones sobre la inconclusa reforma del Estado</i> Jorge Javier Romero	177

Parte II. Elecciones, partidos y votantes [195]

6. <i>La (des)confianza ciudadana hacia las elecciones. México y América Latina en perspectiva comparada</i> Fernando Barrientos del Monte	197
7. <i>La racionalidad detrás de las alianzas electorales, parlamentarias y de gobierno en el sistema de partidos mexicano</i> Ernesto Ramos Mega	229

Índice

8. <i>El discreto encanto del prisma: Apuntes sobre realineamientos y alternancias a la mexicana.</i> Diana Guillén	257
9. <i>Elecciones y violencia criminal: un desafío teórico y empírico para la comprensión de nuevos fenómenos electorales y de gobierno locales en México.</i> Ernesto Hernández Norzagaray y Lorena Schobert Lizárraga	289

Parte III. Espacios públicos y ciudadanía [317]

10. <i>Disputas político-electorales y comités ciudadanos: Hacia las elecciones del 2012 en la Ciudad de México</i> Héctor Tejera Gaona y Emanuel Rodríguez Domínguez.....	319
11. <i>Escudriñando el régimen de rendición de cuentas: Participación, representación y control en el México postalternancia.</i> Ernesto Isunza Vera	347
12. <i>Más allá de las organizaciones civiles. Algunos problemas para caracterizar el fenómeno asociativo en México</i> Felipe Hevia de la Jara.....	369

Epílogo [397]

<i>La elección presidencial. Novedades y pendientes</i> Víctor Alejandro Espinoza Valle y Alejandro Monsiváis C.	399
<i>Lista de cuadros, figuras, gráficas y mapas</i>	407
<i>Acerca de los autores</i>	409

Introducción

Para entender el deterioro democrático: circunstancias, expectativas y conjeturas

*Alejandro Monsiváis Carrillo
y Víctor Alejandro Espinoza Valle*

La reflexión política es una actividad animada por la convergencia de coyunturas, expectativas y explicaciones. Las coyunturas representan los momentos en que el desarrollo de los acontecimientos da lugar a nuevas posibilidades políticas. Los hechos permiten anticipar escenarios posibles, pero los trayectos que se han de seguir y los puntos de arribo no pueden ser previstos con plena certeza. Las expectativas *conectan* lo prosaico de la realidad con los ideales regulativos de la política. Normas, principios y criterios en los que se pone en juego el “deber ser” constituyen referentes que están presentes en los discursos programáticos. El estudio de la política, a su vez, busca identificar regularidades, explicar la asociación entre fenómenos empíricos. En el análisis político no se puede prescindir del acontecer cotidiano, pero el desarrollo teórico requiere también hacer abstracción de los eventos concretos. Lo mismo acontece con los ideales regulativos: el análisis político empírico debe distinguir la explicación de lo *que es* de la evaluación de lo que *debe ser*; pero sin la orientación de la teoría normativa la investigación política no puede responder a todas las preguntas clave.

El estudio de la democracia es un campo en el que la convergencia de coyunturas, expectativas normativas y explicaciones es particularmente dinámica. La democracia es un fenómeno empírico que necesita describirse y explicarse con precisión;

pero también es un ideal político de larga data que continúa siendo objeto de debates y controversias filosóficas. Por tratarse de una forma de conducción de la acción pública y la autoridad política, tiene consecuencias distributivas del poder y la influencia en la sociedad. Esto hace que, conforme se reacomodan los equilibrios y desequilibrios de fuerzas, quede sometida a las tensiones provocadas por las disputas políticas.

Este libro se escribe en un momento en el que la vida pública nacional gira en torno a la elección presidencial de 2012. En este año se cumplen 15 de que el pri perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados y 12 de la llegada del pan a la Presidencia de la República. Por más que se trate de una elección ordinaria, prevista en el calendario electoral federal, sus consecuencias han de ser decisivas para el país y el régimen político. Nada menos, el terreno de juego ha estado en disputa desde la crisis postelectoral de 2006. En lugar de consolidar su posición como instituciones responsables de la legalidad y la limpieza de las elecciones, los órganos garantes llegaron al proceso electoral en 2011 con acusaciones de parcialidad, inconsistencia y descoordinación.¹

La cuestión está en que los problemas que aquejan a la democracia mexicana no eran inevitables. No estaba escrito que tendría un gran despliegue, pero tampoco que se iría hundiendo progresivamente en una situación de crisis. Este libro tiene el propósito de explorar las circunstancias en las que se ha producido el deterioro democrático en México. Este ejercicio crítico es indispensable para identificar y afrontar los desafíos que se le presentan de manera inmediata a la política nacional. Los estudios reunidos en este libro ofrecen una aproximación a la diversidad de factores que han sido decisivos en el desarrollo político mexicano durante la última década.

¹ Córdova y Salazar, 2009. Sirva recordar que el nombramiento de tres consejeros del ife, realizado el 14 de diciembre de 2011, se demoró por 14 meses, y no fue hasta que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conminó a la Cámara de Diputados que se cumplió con este mandato constitucional, ya iniciado el proceso electoral federal de 2012.

La tarea de esta introducción es ofrecer una plataforma común a los trabajos que integran el libro. Con este propósito, en primer lugar, presentamos los trazos generales de las realidades que motivan esta reflexión, elaborando un panorama general del desarrollo de la democracia en México. En segundo lugar discutimos lo que, a nuestro juicio, constituyen los atributos de una democracia robusta –esto sirve para enmarcar las expectativas democráticas–. En tercero vienen algunas conjeturas para entender las dificultades que ha enfrentado el cambio político en el país. Finalmente, presentamos de manera sucinta los planteamientos centrales de los trabajos contenidos en este libro.

Las circunstancias: el deterioro de la democracia en México

Para que un Estado pueda ser considerado una democracia necesita que su sistema político cumpla con un par de condiciones mínimas: debe existir el sufragio universal y debe haber una competencia libre y equitativa por las principales posiciones de gobierno.² Estas dos condiciones pueden parecer demasiado relajadas, pero han sido históricamente difíciles de cumplir. El desarrollo histórico de la democracia muestra que todavía pasada la mitad del siglo xx pocos países cumplían plenamente con esos criterios básicos.

La historia también indica que la difusión de la democracia como sistema de gobierno ha seguido distintos ritmos y que no puede considerarse un estatus irreversible. Huntington (1994), por ejemplo, identificó tres grandes oleadas de democratización y dos movimientos en contraflujo. La primera oleada se registró entre 1826 y 1926, en la que el número de democracias en el mundo llegó a ser de 29. A esta primera ola corresponde una reacción en la que diversos países retornaron al autoritarismo

² La conceptualización y medición de los regímenes democráticos ha dado lugar a una amplia discusión teórico-metodológica. Una visión comprensiva de este debate se encuentra en Munck, 2009.

entre 1922 a 1942, notablemente Italia y Alemania. La segunda ola va de 1943 a 1962, en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, y se vio contrarrestada por los autoritarismos surgidos entre 1958 y 1975. Huntington data el inicio de la tercera ola en 1974, con la “Revolución de los Claveles” en Portugal; una ola que se extendió por Europa, Asia, África y América Latina. Otros analistas (Berg-Schlosser, 2009) señalan que, para mayor precisión, puede hablarse de una ola de democratización que inició en 1945 y abarca hasta 1988, con algunas “turbulencias” autoritarias, y de una coyuntura reciente, que comienza en 1989, simbólicamente, con la caída del Muro de Berlín. Estos movimientos, con todo y sus oscilaciones, han expandido como nunca antes al régimen democrático. Las protestas acontecidas en los países norafricanos, que iniciaron en 2011 –la “primavera árabe”–, pueden representar el inicio de otra coyuntura política, aunque el resultado de esas protestas es incierto, inclusive en países como Túnez o Egipto, en los que las revueltas han dado lugar a nuevos experimentos democratizadores.

La democratización en América Latina que se inició en la década de los ochenta es considerada parte de la tercera ola (Mainwaring y Hagopian, 2005). Utilizando esa figura, se puede decir que México llegó en la parte final de este proceso. La transición mexicana comenzó con la reforma política de 1977, que modificó aspectos del sistema electoral y estableció condiciones para incorporar a los movimientos y partidos políticos de la izquierda en la arena electoral. La transición concluyó con las reformas constitucionales de 1996, que dotaron de plena autonomía al Instituto Federal Electoral y crearon un sistema de gobernanza electoral apropiado para la conducción de elecciones competitivas, legales y legítimas. El triunfo de un candidato de la oposición en la elección presidencial del 2000 fue la prueba de fuego de que México era una democracia electoral.

Sin embargo, el desarrollo político subsecuente del régimen ha estado lejos de cumplir con los ideales asociados al gobierno democrático. Para muchos, es momento que no se ha instalado la

democracia en este país. Pruebas no faltan: hay una distancia profunda y creciente entre políticos y ciudadanos; las prácticas de clientelismo y la solícita atención a las prioridades de los grupos de interés se han revitalizado. Difícilmente se percibe que los gobernantes actúen en beneficio del interés público o que las políticas públicas tengan éxito y mejoren perceptiblemente la calidad de vida de los mexicanos. Este desarrollo ilustra que la democracia mexicana enfrenta retos mayúsculos; antes que mejoras, en diversas áreas se perciben procesos de franco deterioro.

Visto en perspectiva comparada con otros países de América Latina, se podría decir que el caso mexicano no destaca precisamente por su desarrollo democrático, pero tampoco se encuentra entre los casos en los que se registran los retrocesos más pronunciados. Véase la gráfica 0.1. Esta gráfica muestra la evidencia recabada por dos índices de evaluación de la gobernanza democrática en la región latinoamericana. El primero es el índice desarrollado por Mainwaring, Scully y Vargas-Cullel (2010), que contiene información proveniente de los índices de Freedom House, encuestas sistematizadas por el Banco Mundial en la base *Governance Matters III al VII* para obtener indicadores del gobierno sobre la ley y el control de la corrupción, e indicadores de desempeño de las políticas públicas: crecimiento económico, inflación, creación de trabajos en el sector formal, pobreza, educación y homicidios. El segundo es el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (idd-Lat), con datos promediados entre 2002 y 2011. Este índice está elaborado por la organización Konrad Adenauer Stiftung y la empresa consultora Poli-Lat (www.idd-lat.org).³

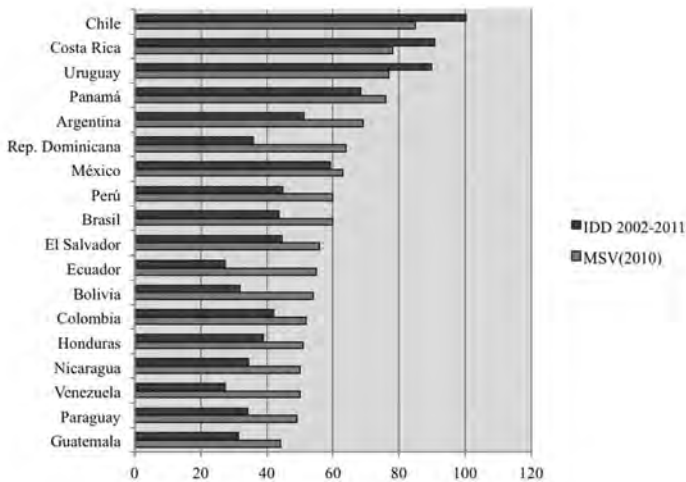
En la gráfica 0.1 puede apreciarse que los resultados de los dos estudios coinciden en las tendencias identificadas: los países que salen bien evaluados en un estudio son los mismos que ob-

³ Este índice está compuesto de múltiples indicadores agregados en cuatro dimensiones: la primera determina si el régimen cumple con los criterios para ser considerado democrático o no; la segunda mide el “Respeto a los derechos políticos y las libertades civiles”; la tercera, la “Calidad institucional y la eficiencia política”, y la cuarta, el “Ejercicio de poder efectivo para gobernar”.

El deterioro de la democracia

tienen buenas calificaciones en los otros dos, y lo mismo pasa con los países que obtienen calificaciones más bajas. A grandes rasgos, pueden detectarse tres grupos de países. En primera instancia, un grupo de países con regímenes con los indicadores de calidad democrática más altos: Uruguay, Chile y Costa Rica. En segundo lugar, un grupo de países con indicadores intermedios de calidad: Argentina, Brasil, Panamá, México, Perú y República Dominicana. Finalmente, El Salvador, Bolivia, Nicaragua, Paraguay, Honduras, Ecuador, Venezuela, Colombia y Guatemala constituyen los países con los indicadores más bajos de calidad democrática. Cada caso presenta particularidades concretas, pero son comunes las restricciones a las libertades civiles y públicas, la persistencia de la corrupción, la inestabilidad política y electoral, las limitaciones en la representación política y las dificultades de los gobiernos electos para impulsar políticas oportunas y eficaces.

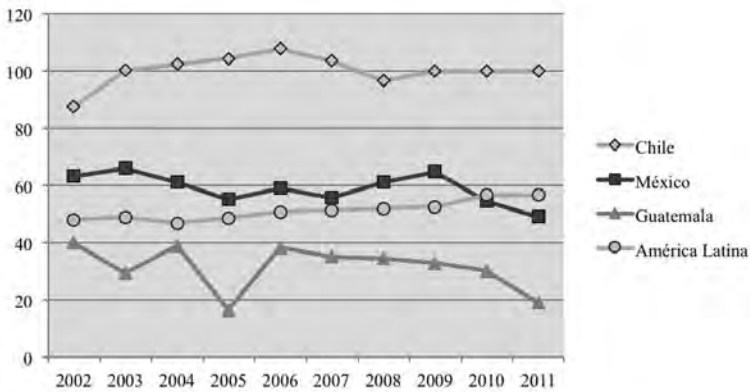
Gráfica 0.1. Evaluación del desempeño democrático en América Latina.



Fuente: Elaboración propia con base en *idd-Lat*, 2011, y Mainwaring, Scully y Vargas-Cullel, 2010.

De forma agregada, lo que muestra la gráfica 0.1 es que la democracia mexicana se encuentra entre los regímenes que tienen un desempeño aceptable: no precisamente destacado, pero tampoco tan deteriorado como el de otros países de la región. Sin embargo, observando los datos con mayor detenimiento se puede detectar la siguiente tendencia: la democracia mexicana no solamente no ha conseguido “arrancar”, sino que en su desarrollo reciente se registran retrocesos que no pueden ser minimizados. Estos datos se presentan en la gráfica 0.2.

Gráfica 0.2. El desarrollo de la democracia en México y países seleccionados (2002-2011).

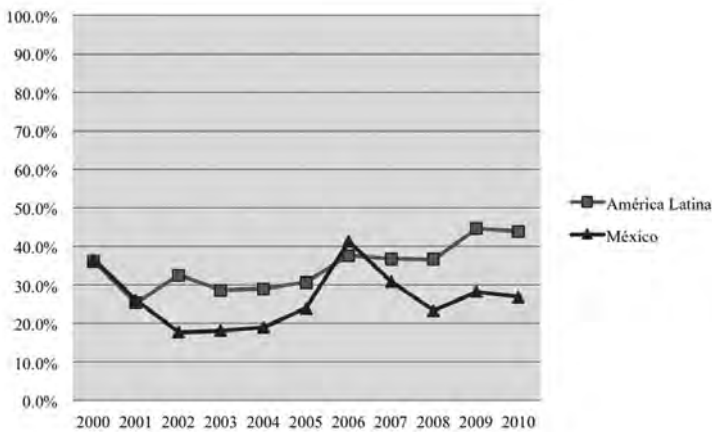


Fuente: Elaboración propia con base en idd-Lat, 2011.

En la gráfica 0.2 aparece el caso de Chile, que se mantiene como el país que registra los puntajes más altos en el idd-Lat –lo que no significa que no enfrente tensiones propias, como han puesto de manifiesto las protestas estudiantiles contra el sistema de educación universitaria heredado por la dictadura–, y también el de Guatemala, que es el país con una de las democracias más débiles y fracturadas en la región. Como puede apreciarse, el caso mexicano evoluciona de manera cercana al promedio lati-

noamericano. Al comienzo de la década estaba por encima de ese promedio; sin embargo, entre 2003 y 2006 hay una caída visible, que se recupera ligeramente en ese último año para caer nuevamente en 2007. Según el índice, la tendencia mejora hasta 2009; pero cae de manera pronunciada los dos años siguientes, hasta llegar al punto más bajo en 2011, quedando inclusive por debajo del promedio en América Latina.

Gráfica 0.3. La satisfacción con la democracia en México (2000-2010).



Fuente: Elaboración propia con base en datos del *Latinobarómetro* (www.latinobarometro.org). Acceso el 30 de septiembre de 2011.

Los altibajos y retrocesos del desarrollo democrático mexicano también quedan registrados por la opinión pública. La gráfica 0.3 presenta la proporción de mexicanos que dicen sentirse “muy satisfechos” o “más bien satisfechos” con la democracia en el país. De esta gráfica pueden destacarse varios aspectos. El primero: es de destacar que la opinión pública mexicana evalúa severamente el funcionamiento del régimen democrático. Aunque en términos agregados el desempeño de la democracia mexicana esté en un grupo intermedio en la región,

la población se manifiesta altamente insatisfecha con lo que ha visto durante la última década. Resulta significativo que después del 2000 se registre una profunda frustración con la política democrática. Estos datos muestran el sentir del público ante la dilapidación que hizo la administración foxista de la oportunidad de renovar de fondo al régimen político. En segundo lugar, cabe destacar que la insatisfacción con la democracia es consistentemente mayor en México que el promedio en América Latina. La única excepción ocurrió en 2006; irónicamente, el año del conflicto postelectoral y en el que se puede ubicar el momento de inicio de una fase de retroceso pronunciado de los derechos ciudadanos.

La evidencia mostrada es ilustrativa del descontento y la incertidumbre que privan en el espacio público mexicano. A lo largo de la última década más de 70 por ciento de la población se muestra insatisfecha con el funcionamiento de la democracia en México. La inconformidad no es infundada: a una política económica que no proporciona ni crecimiento ni distribución del bienestar se suma un régimen político incapaz de reinventarse a sí mismo. En menos de una década, la inseguridad pública y la incertidumbre jurídica originadas por la violencia, la dispersión del crimen organizado y la incapacidad de las autoridades para impartir justicia han fracturado el tejido social y han alcanzado la arena electoral: se sabe que la delincuencia organizada controla candidaturas y procesos en numerosos escenarios electorales locales. El deterioro político queda registrado en indicadores internacionales: Freedom House, en su evaluación de las libertades civiles y políticas en el mundo en 2011, clasificó a México como un país “parcialmente libre” (Freedom House, 2011a:7). Todavía más, los asesinatos de periodistas a manos de la delincuencia organizada y la censura consecuente han alcanzado un punto tal que el propio Freedom House (2011b) considera que México, al igual que los regímenes cubano, venezolano o iraní, es un país no-libre en materia de libertad de prensa.

En pocas palabras, las expectativas públicas asociadas a la democracia no sólo no se han cumplido sino que existen múltiples razones para tener una genuina preocupación por los derechos democráticos en el país. Ante este escenario, entre las múltiples cuestiones apremiantes que es necesario abordar hay dos que no deben soslayarse. La primera es describir los componentes de una democracia robusta. Esto sirve a la clarificación de los parámetros que pueden orientar la acción pública y la evaluación académica. La segunda es identificar las claves para entender los factores asociados al deterioro político en el país. De manera breve, estas dos cuestiones se plantean en las secciones siguientes.

*Las expectativas: los elementos
de una democracia robusta*

¿Qué se puede esperar de la democracia? La democracia es un ideal para la conducción de la vida pública. Cuando se trata de trazar rutas de acción colectiva de carácter vinculante en contextos de intereses heterogéneos, la democracia contribuye a elegir una entre diversas alternativas posibles, dando legitimidad a la decisión colectiva que habrá de repartir costos y beneficios entre los implicados por ella. Esta forma de conducir la acción pública contribuye a procesar de manera pacífica los conflictos y diferencias políticas, y genera condiciones para que las decisiones políticas puedan ser objeto de escrutinio o rectificación.

La democracia, en otras palabras, es un procedimiento político que aspira a que las leyes y políticas que gobiernan a una sociedad respondan a las preferencias políticas de los ciudadanos (Dahl, 1989; Held, 2006). En tanto procedimiento político, la democracia constituye un régimen sustentado en los derechos a la libertad de pensamiento, expresión y asociación, al sufragio universal y a ser electo para los cargos de representación popular. El régimen queda definido por las reglas que establecen la

organización del poder público, las condiciones de elección de representantes y los procedimientos para la formulación e implementación de las leyes y políticas públicas. La democracia política está situada en el marco de una administración estatal, regulada por una constitución política, que habrá de conducirse con apego a los derechos humanos y a los principios de legalidad, rendición de cuentas y eficacia.

Puesto de esta manera, el ideal democrático queda circunscrito a la estructura del régimen de gobierno que adopta un Estado nacional. Por tal motivo, cuando se habla de *democratización* (Geddes, 1999) se habla del proceso político que lleva desde un ejercicio autoritario o autocrático del poder estatal hacia un sistema en el que las leyes y políticas se adoptan en el marco de un régimen sustentado en el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía. En un sentido estricto, un régimen es democrático si se cumplen las siguientes condiciones (Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán, 2007): hay elecciones regulares, libres y competitivas; existen garantías para la participación inclusiva de los adultos; se protegen las libertades civiles y políticas, y las autoridades gobiernan sin interferencias de agentes no electos —por ejemplo, los militares.

Ahora bien, la democracia como ideal de conducción de la vida pública no tiene que quedar restringida al régimen de gobierno. Es un ideal que puede aplicarse, precisamente, a la manera en que se conducen los asuntos públicos en general. Entonces, se puede pensar que la *calidad democrática* de la vida pública puede asumir distintos valores en un rango determinado de variación. Por así decir, un régimen democrático puede estar caracterizado por dinámicas y procesos de alta calidad democrática, o a la inversa: puede ser escenario de procesos políticos con una calidad democrática deficiente. La pregunta que ha motivado un amplio desarrollo en la literatura especializada es, de esta manera, ¿cómo se define y cómo se observa la calidad de la democracia? (O'Donnell *et al.*, 2004; Diamond y Morlino, 2004).

El interés por conceptualizar los atributos de una democracia de calidad ha permitido abrir una agenda de investigación en la

que ocupan un lugar central temas como la capacidad estatal, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información, los derechos humanos, entre otros. Esta literatura también ha dado lugar al desarrollo de índices y medidas empíricas con aportaciones innovadoras. Sin embargo, a esta literatura se le ha objetado que, al tratar de repensar los fenómenos empíricos mediante una reinterpretación normativa de la democracia, incurre con frecuencia en un problema de “estiramiento” conceptual (Collier y Mahon, 1993; Mazzuca, 2007). A saber: colapsa en una misma noción fenómenos empíricos que son distintos entre sí.

En buena medida, lo que ha quedado de lado es la conceptualización de los atributos que le dan *democraticidad* al régimen democrático (Monsiváis, 2010). Es decir, las capacidades estatales son condición necesaria para la existencia y el funcionamiento de un régimen político, pero no son parte del concepto de democracia. Lo mismo se puede decir del gobierno de la ley o de la rendición de cuentas horizontal y social. Éstos son atributos necesarios para entender la relación entre el Estado de derecho, las relaciones entre poderes, la movilización social, la participación ciudadana y la legitimidad democrática –pero no son atributos del régimen democrático–. La cuestión sigue abierta: ¿qué es lo que varía cuando varía la calidad de la democracia?

La clave está en los derechos democráticos y sus modalidades de actualización. Fundamentalmente, los derechos democráticos protegen y habilitan las oportunidades que tienen los ciudadanos de participar en condiciones de equidad e inclusión en los asuntos públicos. De aquí se desprende que un primer atributo de la *democraticidad* del régimen es el grado efectivo en que los individuos participan cívica y políticamente, no solamente a través del voto o de la afiliación partidista, sino también en las dinámicas asociativas de la sociedad civil o en los espacios públicos en los que se plantean y discuten asuntos de interés común, y en los que se hace rendir cuentas a los funcionarios públicos o gobernantes electos.

Un segundo atributo se origina en la fase consecuente del mismo proceso: la participación sirve para dar voz, influencia y poder de decisión. Pero la política democrática requiere también elegir entre alternativas. Para elegir entre alternativas es necesario identificarlas y someterlas a revisión. Por ende, los procesos deliberativos y las dinámicas de formación de la agenda pública son un segundo atributo democrático. En este campo es clave resaltar la relevancia del debate, la oposición política y la construcción colectiva de agendas, programas y políticas públicas. En este contexto, la competencia electoral es un medio para promover la difusión de información y la deliberación pública. Acudir a las urnas es una manera de poner fin a una discusión, que se renovará en cuanto se conozcan los resultados de la participación popular.

Finalmente, un tercer atributo de la calidad democrática son las dinámicas representativas. En este plano entran en juego el diseño institucional y la manera en que la deliberación democrática produce leyes y políticas que responden a las preferencias de la ciudadanía. También se involucran en esta dimensión los procesos de rendición de cuentas pública: la evaluación de los resultados de las políticas elegidas, las justificaciones realizadas por los responsables de tomarlas e implementarlas y las sanciones simbólicas, electorales, políticas o sociales que la ciudadanía puede ejecutar. En otras palabras, tanto la representación como la responsividad son elementos constitutivos de la política democrática.

Los atributos de una democracia robusta podrán desplegarse con mayor vigorosidad si el Estado de derecho se hace valer y si la burocracia estatal tiene la capacidad de proteger los derechos ciudadanos e implementar las políticas públicas. Desde luego, ninguna de estas condiciones se presenta como un hecho consumado; se trata de bienes públicos que es necesario construir. Los obstáculos que se pueden encontrar en esa tarea no son fáciles de superar, pues se originan en la diversidad de intereses de los actores involucrados.

*Las conjeturas: la política
del comportamiento particularista*

La democracia es un sistema de coordinación política que redistribuye el poder en la sociedad. La aspiración de origen es que ese poder quede distribuido de manera equitativa entre los miembros que integran la comunidad política. Este ideal puede materializarse sólo de manera imperfecta, pues el poder político habitualmente está asociado, en mayor o menor medida, al poder económico y social que detentan los grupos y las personas. Cuando existen distribuciones altamente inequitativas de poder económico y social, existe también presión para que se concentre en pocas manos el poder político. Esto es lo que acontece en las diversas formas de regímenes autocráticos, pero también en las democracias, y en particular en las que lo son de manera incipiente.

Las implicaciones distributivas del poder político que tiene la democracia la convierten en un régimen moralmente legítimo pero empíricamente arduo de construir, sostener y profundizar. Ciertamente, la democracia es un equilibrio (Przeworski, 1990) que resulta de la convergencia de estrategias de los actores políticos —élites, partidos y públicos— en torno a las instituciones de un régimen competitivo; pero el que sea un equilibrio estratégico no implica que los diferenciales de poder estén igualmente nivelados. Así como en la teoría de las instituciones basadas en los modelos de equilibrio estratégico hace falta incorporar los desequilibrios de poder que estructuran los escenarios políticos reales (Moe, 2005), así en la teoría de la democracia falta examinar con mayor cuidado el hecho de que no todos los ciudadanos ni todos los grupos políticos tienen el mismo poder y la misma influencia.

Para tener una visión más completa de lo que implica fortalecer la democracia es necesario tomar en consideración diversos factores. En primer lugar, se requiere que exista un mínimo de compromiso normativo con la democracia. De hecho, este compromiso es el que puede hacer la diferencia en momentos en los

que los líderes políticos, la ciudadanía o los movimientos sociales deben tomar decisiones difíciles y riesgosas. Las convicciones democráticas han sido cruciales en momentos de recrudescimiento del autoritarismo, durante los procesos de transición o en situaciones en las que se ha requerido innovar en el plano de las políticas públicas. Sin embargo, si entre las élites políticas o entre los actores sociopolíticos relevantes las convicciones democráticas son superficiales, las posibilidades de que surjan propuestas políticas innovadoras en ese sentido disminuyen. Otro problema se deriva del hecho de que las diferencias ideológicas pueden inducir comprensiones distintas de las normas democráticas y, de esa manera, fragmentar a un conjunto de actores que puede ser ya de por sí poco numeroso.

Además de las consideraciones normativas de los actores, las posibilidades de la democracia dependen de otros factores. En este contexto es preciso destacar dos: en primera instancia se encuentra la manera en que las trayectorias y los procesos históricos estructuran las condiciones políticas del presente (Mahoney, 2003; Pierson, 2000). El pasado y las herencias políticas son claves en las alternativas de las que se puede disponer en un momento dado. La estructura del Estado, la organización económica, la cultura jurídica, las tradiciones asociativas, los grupos de interés, son algunos de los factores que son moldeados por procesos históricos. En esa misma medida, las oportunidades para introducir instrumentos o mecanismos democráticos dependen de qué tanto son congruentes con las trayectorias previas.

Desde luego, las contingencias y los eventos imprevistos pueden crear otras oportunidades favorables para la democracia. Pero esas oportunidades también se ven sujetas a las tensiones entre propósitos y capacidades. Los actores políticos pueden proponerse fines claros e inequívocos, pero contar con pocas capacidades para realizarlos. Esto aplica por igual a la movilización colectiva, la organización partidista y la implementación de políticas públicas. Tener la capacidad de cumplir con un propósito implica contar con recursos, tecnología, habilidades y

vínculos sociales. Si se quiere impulsar una ambiciosa política de transparencia y acceso a la información gubernamental, por ejemplo, no solamente hacen falta instrumentos normativos garantistas y facultativos; también se requieren recursos financieros, humanos y administrativos para transformar las organizaciones públicas (Merino, 2008).

En pocas palabras, introducir mecanismos democráticos y hacerlos prosperar dependen, en gran medida, de lo propicios que sean los antecedentes institucionales y culturales, de los recursos humanos, simbólicos y económicos disponibles en un momento dado, y fundamentalmente, de las convicciones y visiones normativas e ideológicas de los ciudadanos y de los líderes políticos.

Considerando solamente los elementos mencionados, resulta evidente que el fortalecimiento de la democracia puede encontrar obstáculos decisivos en su camino. Sin embargo, asumiendo que los desequilibrios de poder se han neutralizado en alguna medida, hace falta considerar todavía uno más. Se trata de los costos que acompañan a la acción colectiva concertada y sostenida. Para impulsar el desarrollo democrático en una senda de fortalecimiento continuo se requieren mayorías construidas con base en acuerdos inclusivos. Pero si hay grupos, sectores o actores políticos que protegen intereses particulares o que encuentran pocos incentivos para conciliar acuerdos, habrán de dar prioridad a sus intereses concretos, aunque eso implique que los resultados colectivos sean adversos para todos. Así puede entenderse que en un escenario político fragmentado y polarizado, en el que se requieren acciones concertadas y apoyadas por una mayoría de los actores relevantes, prevalezcan las estrategias que buscan el beneficio individual a costa de la utilidad colectiva.

La trayectoria reciente de la política en México puede dar cuenta, en efecto, de la disparidad de recursos y capacidades en los actores sociales y políticos, de la adopción de políticas públicas desacertadas y dispendiosas, de las instituciones informales y los intereses creados por décadas de clientelismo, del

corporativismo y patrimonialismo en las relaciones Estado-sociedad y de las maleables convicciones democráticas de las élites políticas. A esto hay que sumar un conjunto de instituciones políticas que deliberadamente fragmentan la formación de mayorías e incrementan las dificultades para modificar el *statu quo*. Para decirlo brevemente, múltiples factores del contexto político mexicano convergen en la reproducción de incentivos políticos que elevan los costos de un comportamiento cooperativo y públicamente orientado.

*Repensando las tensiones políticas en México:
organización del libro*

Este libro reúne estudios que discuten las tensiones asociadas con el cambio institucional, la representación democrática, el comportamiento partidista, la participación ciudadana, el asociativismo y los mecanismos sociales de rendición de cuentas en México: se trata de la cuestión de lo público-democrático en sentido amplio. El volumen está dividido en tres secciones.

La primera parte –*El régimen político y la democracia*– analiza distintas facetas del sistema político. Los cuatro capítulos que conforman esta parte coinciden en su diagnóstico: la transformación acontecida en el plano electoral no sólo ha sido insuficiente para promover el fortalecimiento de la democracia mexicana. Paradójicamente, el régimen electoral ha promovido dinámicas sociopolíticas que han resultado perniciosas para la transformación del Estado y para la propia democracia.

En el primer capítulo, Espinoza Valle enfatiza que la fragilidad democrática se explica por las dificultades que ha tenido el régimen para arribar a una consolidación exitosa. Estas dificultades provienen del modo de transición, que se basó en la negociación de reformas electorales necesarias pero limitadas. En este texto el autor resalta la peculiar circularidad del cambio institucional en el país: las reformas electorales sobrevienen

como resultado de una crisis política, pero no van más allá de resolver esa crisis en lo inmediato, sentando las bases para otra futura crisis. El autor discute el papel que han tenido distintos actores en el escenario político reciente: el Instituto Federal Electoral, los partidos políticos, los medios de comunicación. Revisa los temas pendientes de reforma política, como el rol de los partidos en la democracia, las coaliciones, la reelección, el voto de los mexicanos en el extranjero y el régimen presidencial. Como reflexión final, sugiere dejarse de cambios legales mínimos y promover una reforma integral del Estado.

Mediante un planteamiento que incorpora una perspectiva longitudinal, Aziz Nassif señala en el capítulo 2 que la democracia mexicana, hoy en día, está hecha de herencias del viejo régimen y de nuevos atributos que se han incorporado durante las últimas dos décadas. Las disputas por la democratización han transcurrido a lo largo de procesos cíclicos de acumulación, cambio, retrocesos, crisis y reacomodo político. Las condiciones que han permitido construir nuevas bases políticas, institucionales y culturales de una ciudadanía democrática se enfrentan persistentemente a las relaciones clientelares, la pobreza y la exclusión y una clase política que parece haber roto sus vínculos con el electorado. El recorrido que hace este planteamiento abarca los cambios en las reglas del juego democrático; los ciclos de conflicto, reforma y elecciones; los problemas de representatividad de los partidos y los políticos; la lógica de las coaliciones electorales en 2010, y “los problemas de una reforma al régimen que no ha podido ser aprobada para enfrentar a una democracia altamente insatisfactoria en la que está atrapado el país en la actualidad”.

En el siguiente capítulo, Olvera pone énfasis en la inminente posibilidad de una restauración autoritaria, en parte como resultado del fracaso de las luchas democráticas, pero sobre todo, a raíz de la corrosiva influencia de numerosos poderes fácticos. Olvera argumenta que los poderes fácticos en México han prosperado gracias a la coincidencia de diversas circunstancias. Por

un lado, por la persistencia de estructuras estatales y corporativas del “viejo régimen” en el escenario de un Estado incapaz de renovarse; por otro, debido al surgimiento de nuevos actores durante las últimas dos décadas como consecuencia del ajuste neoliberal y la penetración en la sociedad del crimen organizado. El texto nos presenta un extenso recorrido por los actores que ejercen su poder de facto en múltiples áreas políticas, sociales y económicas.

En su contribución, Monsiváis analiza las dificultades por las que ha atravesado el régimen para establecer las bases de una representación democrática. Sostiene que el cambio político acontecido durante la última década se ha traducido en una dispersión del poder político que no ha conseguido reconstruir los vínculos entre ciudadanos y políticos. Señala que los problemas de la representación se manifiestan en tres planos: la falta de una inclusión efectiva de la ciudadanía en los procesos políticos, el débil carácter deliberativo de la formación de la agenda pública y los programas de política, y los perversos efectos del diseño institucional de la representación. Esto acontece en un marco en el que persisten problemas de coordinación y gobernabilidad. El problema está en que, ante las dificultades para impulsar los cambios institucionales necesarios, los políticos y sus partidos buscan en el pasado fórmulas para enfrentar los desafíos del presente.

La primera parte se cierra con un trabajo en el que se trazan las líneas generales de una reforma del régimen político que permita establecer condiciones para gobernar de manera eficaz sin tener que recortar la pluralidad política que caracteriza al sistema mexicano. Romero argumenta que la democratización del régimen político ha reactivado un conjunto de reglas e incentivos que promueven el conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Estas tensiones, como señala el autor, se originan en las variantes del sistema presidencial implantado en el país, y no son precisamente nuevas, sino que datan del inicio de la vida independiente de México, se manifestaron a lo largo del siglo xix

y no han encontrado solución si no es mediante el establecimiento de regímenes caudillistas, como el Porfiriato, o de monopolios políticos, como el que instauró el pri a lo largo del siglo xx. La necesidad de una reforma del régimen es palpable, pero Romero muestra que las propuestas realizadas por los partidos y sus líderes políticos no atinan a resolver el problema de fondo. Lo que hace falta, señala, es “dejar de ver al régimen presidencial como el horizonte inamovible”. Este texto concluye con una serie de sugerentes recomendaciones para reformar el régimen y las relaciones entre los poderes estatales en México.

La segunda parte del volumen –*Elecciones, partidos y votantes*– está compuesta por trabajos que analizan diversos aspectos relacionados con las elecciones, los partidos políticos y los electores. Barrientos, en primera instancia, evalúa la relación entre la desconfianza hacia instituciones representativas como las elecciones y los partidos políticos y los niveles de participación electoral en México y América Latina. A partir de datos provenientes de encuestas de opinión pública y resultados de elecciones presidenciales y legislativas en diversos países del subcontinente, el autor evalúa la asociación entre desconfianza hacia las elecciones, abstencionismo y voto nulo. Destaca, en primera instancia, el alto nivel de desconfianza hacia las instituciones representativas; pero sorprende, a la vez, que se mantienen porcentajes elevados de participación electoral.

Ramos Mega, por su parte, recurriendo a la teoría de las coaliciones de gobierno, analiza la formación de coaliciones en el sistema de partidos mexicano y en específico observa el caso oaxaqueño. Este trabajo señala que las alianzas electorales persiguen simplemente votos, no formar mayorías estables de gobierno. También muestra que, en algunos casos, las coaliciones formadas para la aprobación del ingreso y gasto públicos en la Cámara de Diputados se apegan a la teoría de las coaliciones mínimas, que establece que las coaliciones ganadoras estarán conformadas por las mayorías apenas necesarias para aprobar una ley. Este trabajo argumenta que, debido a la incertidumbre

electoral, el gobernador electo de Oaxaca en 2010, derrotando al pri, promovió la formación de un gabinete multipartidista para asegurar su victoria.

El siguiente capítulo propone una relectura de los procesos de alternancia y realineamiento partidario acontecidos durante las últimas dos décadas en el país. Diana Guillén se pregunta si los cambios en las tendencias electorales en los tres niveles de gobierno pueden ser considerados como evidencia de que los votantes han encontrado en los partidos distintos al pri opciones para constituir nuevas identidades programáticas y partidarias. Su argumento es que no es posible afirmar que estamos ante la consolidación de nuevas afiliaciones partidarias. Guillén duda de la democratización integral del país y afirma que todavía quedan asignaturas pendientes para lograr que los espacios de representación sean conquistados y colonizados a favor de la ciudadanía. Por el contrario, lo que se observa es la subsistencia de estructuras de poder que reproducen la esencia del intercambio político que benefició al pri durante siete décadas. Mientras tales estructuras y formas de relación política no se modifiquen, a pesar de alianzas, coaliciones y alternancias, no es posible pensar que el dinosaurio habrá dejado de seguir ahí.

Por último, Hernández Norzagaray y Schobert Lizárraga abordan un tema emergente y de vital importancia para la vida pública mexicana: la relación entre la violencia debida al crimen organizado y los procesos electorales. Haciendo una revisión del papel que han desempeñado las elecciones en la transformación política en el país, incorporan el debate relacionado con el combate a las drogas y la operación de los cárteles del narcotráfico en México. Los autores subrayan, a lo largo del trabajo, que el crimen organizado ha ganado un amplio terreno político por medio del financiamiento a candidatos y la confrontación abierta con el Estado. Con la finalidad de hacer una estimación cualitativa del impacto de la violencia en las elecciones, los autores presentan una clasificación de las entidades federativas en función de los niveles de violencia que se han registrado en ellas.

El trabajo contiene, además, un sumario de varios enfoques que se están empleando para analizar la relación entre elecciones y violencia criminal.

Para cerrar el volumen, en la tercera sección –*Espacios públicos y ciudadanía*– se presentan tres contribuciones en las que se hacen patentes las disputas políticas en torno a los espacios públicos y la participación ciudadana. Los estudios muestran de qué manera el impulso a nuevas formas de involucramiento cívico y nuevas relaciones de participación pública se enfrenta a dos tipos de obstáculos mayores. Por un lado se encuentra la tenacidad que han mostrado los gobernantes de todos los niveles, los partidos políticos, los funcionarios gubernamentales y los grupos clientelares para apropiarse y capturar los espacios ciudadanizados. Por el otro, a pesar del surgimiento de agrupaciones cívicas profesionalizadas y de movimientos ciudadanos que promueven la rendición de cuentas, persisten prácticas asociativas particularistas y desligadas del desarrollo de capacidades de acción pública.

En primera instancia, Tejera Gaona y Rodríguez Domínguez abordan el funcionamiento de los comités ciudadanos creados por la Ley de Participación Ciudadana en la Ciudad de México. Estos órganos formales de representación fueron constituidos por primera vez en 2010, a pesar de que su configuración estaba prevista en la ley desde hace más de una década. Tejera y Rodríguez discuten las razones que explican la demora en la conformación de los comités ciudadanos y analizan diversos imaginarios normativos, legales y políticos que permiten entender sus formas de operación y su instrumentalización política. La lección es clara: los comités ciudadanos están lejos de cumplir la función deliberativa, democrática y pública para la que fueron creados –ni los funcionarios del Instituto Electoral del Distrito Federal han escapado a reproducir formas de relación partidizadas con los comités–. En lugar de ser espacios de los que se apropie la ciudadanía organizada y sirvan para promover políticas inclusivas, se han convertido en instrumentos de los parti-

dos políticos –del prd y sus tribus–, los assembleístas, los funcionarios delegacionales, los intermediarios políticos, y hasta los “burócratas de calle”, provenientes de las organizaciones urbano-populares.

El texto de Isunza, por su parte, reconstruye la trayectoria conceptual y política de una serie de espacios públicos que emergieron con los gobiernos postransición. Se trata de diversas modalidades e instrumentos de participación, contraloría social y rendición social de cuentas que se desarrollan paralelamente al interés por la transparencia, la información pública gubernamental y la conducción del gobierno con referencia a derechos. Isunza desarrolla un planteamiento conceptual que contribuye a repensar las articulaciones e integración de conceptos como los de participación, representación y rendición de cuentas, y que sirve también para discutir diversas formas de simplificación de tales preceptos que han sido promovidas durante el proceso de implementación de políticas por los funcionarios gubernamentales. Este trabajo muestra de qué manera el impulso inicial que recibieron diversos programas en la administración pública federal, confluyendo con distintos movimientos cívicos, académicos y de organismos internacionales, terminó por revertirse al final del sexenio foxista hasta cerrarse herméticamente durante la administración calderonista. El planteamiento resalta las dificultades que han enfrentado políticos, funcionarios y legisladores por igual para aprender nuevas gramáticas en la relación sociopolítica del Estado con la participación ciudadana.

Para cerrar el libro, un trabajo de Hevia de la Jara ofrece una explicación de la supuestamente baja densidad asociativa en México. Hevia comienza señalando que una amplia literatura coincide en señalar que la participación y la densidad asociativas en este país son bajas y dispersas, consideradas comparativamente con otros países de América Latina. Hay indicadores de estudios de opinión pública que apoyan esta tesis. Sin embargo, como muestra el autor, existe simultáneamente una amplia variedad de fenómenos asociativos que no son registra-

dos por los medios convencionales y que desafían esa idea generalizada. Por ejemplo, existen formas de asociación ligadas a lo territorial que no han sido acusadamente codificadas en la normatividad y, por ende, no es sencillo ni conceptualizarlas ni promoverlas. Es el caso de las organizaciones vecinales, pero también de los movimientos urbano-populares. Por otra parte, se encuentran formas asociativas paraestatales, de tipo sindical y corporativo, que suelen estar vinculadas a formas autoritarias y clientelares de participación. Finalmente, existen formas de “asociacionismo profundo” que muy pocas veces aparecen en la investigación empírica: son las prácticas colectivas ligadas a las festividades y a las celebraciones familiares de redes sociales extensas. Esta diversidad asociativa, sin embargo, señala Hevia, cuando no está inmersa en relaciones tradicionales de gestión corporativa, está orientada hacia la vida privada o promueve intereses particularistas.

Para cerrar el volumen, el epílogo presenta algunas consideraciones con relación a los desafíos que se disciernen de las elecciones presidenciales de 2012. Con este conjunto de trabajos queda de manifiesto que la agenda de investigación en torno a los procesos que intervienen en fortalecer o debilitar la democracia sigue incorporando temas y preguntas concretas, tanto como se hacen evidentes los todavía enormes desafíos que enfrenta la democratización en México.

Bibliografía

- Berg-Schlosser, Dirk. 2009, “Long Waves and Conjunctures of Democratization”, en Christian W. Haerpfer, Patrick Bernhagen, Ronald F. Inglehart y Christian Welzel (eds.), *Democratizations*, Oxford University Press, Oxford, pp 41-54.
- Collier, David y James Mahon Jr., 1993, “Conceptual ‘Stretching’ Revisited : Adapting Categories in Comparative Analysis”, *American Political Science Review*, vol. 87, núm. 4, pp. 845-855.

- Córdoba Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar (coords.), 2009, *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, prólogo de Jorge Carpizo, iij-unam, México.
- Dahl, Robert, 1989, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Heaven.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino, 2004, “The Quality of Democracy: An Overview”, *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, pp. 20-31.
- Freedom House, 2011, *Freedom in the World 2011. The Authoritarian Challenge to Democracy*, Freedom House, Washington, D. C.
- Geddes, Barbara, 1999, “What Do We Know about Democratization after Twenty Years?”, *Annual Review of Political Science*, vol. 2, pp. 115-144.
- Held, David, 2006, *Models of Democracy*, Stanford University Press, Stanford.
- Huntington, Samuel P., 1994, *La Tercera Ola: democratizaciones a finales del siglo xx*, Paidós, México.
- idd-Lat, 2001, “Índice de desarrollo democrático de América Latina”, en www.idd-lat.org. Consultado el 3 de octubre de 2011.
- Mahoney, James, 2003. “Strategies of Causal Assessment in Comparative Historical Analysis”, en James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 337-373.
- Mainwaring, Scott, Timothy Scully y Jorge Vargas-Cullel, 2010, “Measuring Success in Democratic Governance”, en Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.), *Democratic Governance in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, pp. 11-50.
- Mainwaring, Scott y Frances Hagopian (eds.), 2005, *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez-Liñán, 2007, “Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-2004”,

- en Gerardo L. Munck (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford University Press, Oxford, pp. 123-160.
- Mazucca, Sebastián L., 2007, “Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power”, en G. Munck (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford University Press, Oxford, pp. 39-50.
- Merino, Mauricio, 2008, “La transparencia como política pública”, en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI/iiij-unam/Universidad de Guadalajara/Cámara de Diputados-LX Legislatura/ceta, México, pp. 240-262.
- Moe, Terry, 2005, “Power and Political Institutions”, *Perspectives on Politics*, vol. 3, núm. 2, pp. 215-233.
- Monsiváis, Alejandro, 2010, “¿Qué significa ‘democratizar’ la democracia? Expectativas normativas, modelos políticos y cambio institucional”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, pp. 9-42.
- Munck, Gerardo, 2009, *Measuring Democracy: A Bridge Between Scholarship and Politics*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- O’Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullel y Osvaldo Iazzetta (eds.), 2004, *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, University of Notre Dame Press, Notre Dame (Indiana).
- Pierson, Paul, 2000, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *American Political Science Review*, núm. 94, pp. 251-267.
- Przeworski, Adam, 1990, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.

Parte I
*El régimen político
y la democracia*

Capítulo 1

El camino difícil de la democracia mexicana

Víctor Alejandro Espinoza Valle

Reformas y votos. La transición política mexicana

Pocos son los acuerdos en la interpretación de las grandes transformaciones históricas nacionales. Sin embargo, si en algo hemos podido coincidir ha sido en reconocer la centralidad de las reformas y su traducción electoral para el cambio político mexicano. Sabemos que la llamada transición a la democracia no fue producto de grandes rupturas, actos heroicos o muertes emblemáticas.¹ Al parecer, los lentos cambios se fueron fraguando por largos periodos y terminaron expresándose en adecuaciones a las reglas electorales que condujeron por un sinuoso recorrido de liberalización política.²

Ante la falta de acuerdos entre las diversas fuerzas sociales y políticas para transitar hacia la democratización del país, la única opción viable provino de los procesos electorales. Pero esa

¹ “Es posible que la palabra que mejor describe la naturaleza del cambio político en México no sea ‘transición’ sino ‘mutación’. (...) Hagamos a un lado la controversia de palabras. El hecho es que ‘transición’ es el atajo convenido para designar nuestra circunstancia. No es fácil narrar el cuento de la transición mexicana. A diferencia de otros procesos de construcción democrática, en México se ha vivido la lenta sedimentación del pluralismo (...) La transición mexicana es un goteo acumulado” (Silva-Herzog Márquez, 1999:53-54).

² Escribió Soledad Loaeza (1993:48): “Contrariamente a la idea generalizada de que las liberalizaciones tienden a ser fórmulas transitorias, México cuenta con una experiencia aperturista de más de veinte años cuyo éxito ha significado la cancelación o, por lo menos, la postergación *sine die* de la democratización”.

vía particular a la democracia explica también las limitaciones de la transformación institucional y las vulnerabilidades de los gobiernos emanados de elecciones competidas. En resumidas cuentas, la fragilidad democrática mexicana se explica por la imposibilidad de arribar a una consolidación exitosa. Para algunos autores no podemos hablar de consolidación porque nunca pasamos por la instauración democrática. Dice César Cansino (38-39):

Por instauración democrática se entiende, además de la destitución autoritaria, el proceso de diseño, aprobación y puesta en práctica de las nuevas reglas del juego y los procedimientos políticos democráticos (...). La consolidación democrática depende, entre otras cosas, del adecuado diseño y aprobación de las nuevas normas que han de regular la actividad del nuevo arreglo institucional.

En las experiencias exitosas el proceso culmina con una nueva constitución. Aquí no hemos tenido ni destitución autoritaria fuerte, ni transformación institucional. De ahí el origen de las incertidumbres no democráticas que asedian el ejercicio del poder y las reivindicaciones de los poderes constituidos y fácticos contra los avances en el ejercicio de la democracia procedimental. Otro autor caracteriza a los “países en vías de consolidación democrática” como:

aquellos que han asentado los procedimientos democráticos y que, sin embargo, presentan ciertas dificultades —enmarcadas bajo el signo de la incertidumbre— para traspasar el umbral de los sistemas democráticos consolidados. Esto es debido a peculiaridades propias de la forma en que se llevó a cabo la transición desde el régimen democrático anterior, a problemas graves derivados de la falta de eficacia de sus distintas instituciones y a una notable inestabilidad en su percepción de legitimidad.³

³ “Puesto que la definición se articula sobre la contraposición de los países en vías de consolidación a la democracia con las formas de gobierno democráticas consolidadas, habría que añadir que se entiende por sistema democrático plenamente consolidado, aquél que ha alcanzado un alto grado de institucionalidad poliárquica

Al parecer, la única certeza es que el cambio político ha sido guiado por las transformaciones en las reglas electorales y, en gran medida, por la organización autónoma de los procesos. La creación del Instituto Federal Electoral, el 11 de octubre de 1990, dio inicio a una nueva época en la historia política nacional. Hasta esa fecha el gobierno central organizaba y calificaba las elecciones; con ello la legitimidad de los resultados no era un activo de la vida política mexicana. Básicamente a partir de 1988, la dinámica de las reformas ha derivado de manera directa de los resultados electorales. En ese año aciago todas las evidencias apuntan hacia un fraude electoral de gran magnitud; la vía para la legitimación del presidente Carlos Salinas de Gortari abrevó no sólo en los reconocimientos de las primeras alternancias en gobiernos estatales –de manera destacada estarían los casos de Baja California y Chihuahua–, sino en la creación de un órgano electoral autónomo. El ife vino a generar una nueva perspectiva de los procesos electorales de la que hasta entonces se carecía. Al sacar de la égida gubernamental el registro, la organización y la capacitación electoral brindó la certeza que se requería frente a una ciudadanía inexistente o incrédula. Fue un acicate fundamental para la apertura y transformación del régimen de partido hegemónico que se negaba a partir y que entrañaba una contradicción con los cambios operados en la estructura social y con la cultura cívica plural que se venía incubando desde tiempo atrás.⁴

Así, elecciones, reformas y elecciones representan la tríada del cambio político mexicano. Insisto, no hay en el horizonte nacional ningún otro referente tan señero para explicar las transformaciones del régimen político. Ante la incertidumbre del proceso de consolidación democrática que debería desembocar en un nuevo arreglo institucional, lo que tenemos es la regularidad en los procesos electorales. No queda otro camino que seguir

en la que se incorporan libremente los distintos actores posibles y que es considerado legítimo por la gran mayoría de la población” (Alcántara, 2004:233-234).

⁴ Véanse los resultados de las elecciones presidenciales de los años 1994, 2000 y 2006 en los cuadros 1.1, 1.2, y 1.3.

construyendo los cambios requeridos desde la democracia procedimental; dinamitar las elecciones sería un salto atrás y un atentado para la frágil democracia que vivimos. Sin procesos electorales confiables, el siguiente paso es el abismo. De ahí lo que se juega en cada elección, sobre todo la que concita todos los intereses cada seis años: la presidencial, habida cuenta del tipo de régimen que tenemos.

El ife y la democracia electoral

El 11 de octubre de 2011 se conmemoraron 21 años de la fundación del Instituto Federal Electoral (1990). Se trata de la institución más importante y trascendente creada durante la dilatada transición a la democracia en México. Tiempo después, el 20 de diciembre de 2002, sería fundado el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; ambas instituciones son clave para comprender los cambios operados en nuestro país en el ámbito de la cultura política. Si revisamos la historia institucional que va de 1988 al presente, vamos a encontrar una línea de continuidad; pero dicha línea sólo se ve alterada por el surgimiento del ife y del ifai. Eso explica en gran medida las continuidades y cambios de nuestra singular entrada a la modernización política.

Pese a toda la tinta que ha corrido en torno a esta institución, la conclusión parece evidente: su contribución al proceso de democratización nacional es incuestionable. Las principales críticas se vierten hacia algunos de sus integrantes antes que a la institución en su conjunto. La mayoría de las mismas surgen del proceso de integración del Consejo General en 2003 o en 2010-2011. Las consecuencias las hemos vivido hasta el presente. Si el sistema de designación es por cuotas partidistas en el Congreso, la negociación implica una distribución aceptada por los principales organismos políticos; no hacerlo significa dinamitar al máximo órgano de dirección de la institución.

Pero más allá de la composición del Consejo General Electoral y de las filias y fobias de sus integrantes, la columna vertebral es su estructura técnico-administrativa. El ife es de las pocas instituciones que cuentan con un servicio profesional de carrera normado por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal. Todos los procesos de ingreso, promoción y permanencia del personal se encuentran reglamentados, y salvo el Consejo General, así como los consejos locales (estatales) y distritales, que son integrados casi en su mayoría por procesos de designación, el resto de los nombramientos obedecen a procesos rigurosos de exámenes de oposición, sumados a méritos, conocimiento de la materia electoral y trayectoria. Eso garantiza que, pese a los problemas derivados de la instrumentación de una compleja normatividad electoral, se logren altos niveles de aceptación ciudadana.

En efecto, un sistema electoral como el mexicano, basado en la desconfianza, ha requerido elaborar una compleja normatividad y una amplia estructura técnica. Por ejemplo, sólo ocho países utilizan credencial para votar; además, a la nuestra se le ha tenido que adicionar una serie de candados para evitar su falsificación. Hemos tenido que armar una costosa maquinaria para evitar, primero, el fraude electoral y posteriormente para generar confianza en el ciudadano sobre el valor del voto para la democracia. Por si fuera poco, hemos optado por la vía del financiamiento público para evitar que el dinero del narco sea empleado para generar candidaturas exitosas.

Al ife se le ha sobrecargado de funciones y responsabilidades que deben revisarse. Producto de la reforma constitucional de noviembre de 2007, por ejemplo, se le agregó la atribución de sancionar de manera expedita (cinco días) todo lo relacionado con violaciones a las normas sobre propaganda político-electoral, así como sobre actos anticipados de precampaña y campaña. Esto ha significado una dinámica extraordinaria de trabajo, cuando por su naturaleza dichas facultades deberían ser del ámbito del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

A 21 años de distancia, el ife sin duda es la principal institución de la democracia mexicana. Cuenta con más fortalezas que debilidades; muchas de éstas se explican por los intereses de los partidos y de la clase política. El ife depende de las normatividades que decide el Congreso; la mayoría de ellas responde a la agenda de los partidos y menos a la de la democracia; pero ésa no es responsabilidad del ife.

Los medios y los modos

No podrían comprenderse las transformaciones de nuestro país sin acudir a la revisión del papel de los medios de comunicación. Durante todo el periodo del autoritarismo los medios fueron censurados; el gobierno decidía qué programas y contenidos se transmitían o publicaban: a mayor audiencia, mayor control. Obviamente, a la cabeza de la auscultación minuciosa estaban los medios electrónicos: televisión y radio, en ese orden. Eso permitió que los primeros signos de apertura se registraran en los medios impresos: aquí cabe recordar al *Excélsior* dirigido por Julio Scherer García, a *unomásuno* y a *La Jornada*, que se atrevieron a cuestionar el estado de cosas y con ello le dieron voz a miles de ciudadanos.

La transición política fue acompañada por la prensa escrita; los medios electrónicos llegaron muy tarde, y siempre a partir de sus intereses económicos. Son muy escasos, tal vez sólo locales, los que apostaron por la apertura democrática, por la construcción de un país diferente. Los grandes consorcios se subieron posteriormente a la cresta de la democratización para ganar todo. Es mediante el manejo de la información como ejercen su pleno poder y toman posiciones como un actor político determinante. Como señalan los especialistas, por ejemplo Giovanni Sartori, los medios informan, desinforman o subinforman (1999:79-87). La desinformación es sinónimo de manipulación; es el falseamiento de los datos, la tergiversación, el encubrimien-

to. La subinformación es dejar fuera de los noticieros o no darle difusión a los hechos que consideran vulneran sus intereses o aquellos que protegen.

La transición a la democracia cambió el escenario en el que se desenvolvían los medios. La censura externa quedó de lado. La nueva censura fue interna. Pero, pese a los cambios, siguieron acumulando el poder. Siempre al servicio de los gobiernos en turno. Muchos intelectuales han sido cooptados. Una gran cantidad de críticos anteriores hoy hacen lo que antes repudiaban: sentirse voceros de los gobernantes y justificar lo que sucede, o negar la realidad. Prueba de ello es la propuesta de subestimar los problemas de violencia que vivimos.

Uno entiende que los gobiernos traten de mostrar una cara amable e insistan en que la violencia e inseguridad es un simple problema de percepción; insisto, es comprensible que sea una estrategia de comunicación oficial. Pero no puede justificarse que los medios nieguen la realidad. Héctor Aguilar Camín ha escrito recientemente: “Creo que Felipe Calderón Hinojosa es corresponsable de la percepción que lo irrita. Puso la guerra en prioridad y los medios fueron a la guerra. Fueron de más y ahora no quieren volver” (2010:19). Es decir, para este intelectual, los medios agrandaron el problema de la violencia. Este autor expresa nítidamente la posición oficial: se exageran los problemas de toda índole. Ahora mismo, “la recuperación económica es una realidad aunque la gente no la perciba”. Eso significa que los medios tienen que cambiar sus mensajes; éstos los entenderán a cambio de mayores concesiones, que a la postre se traducen en incremento de poder.

Todos los políticos y gobiernos prefieren no enemistarse con los medios electrónicos. Muchas veces sus carreras dependen de las deferencias de los monopolios. Los medios seleccionan, matizan, filtran y moldean los mensajes que desean sean vistos por millones de personas. Pero también deciden qué información debe desaparecer de la memoria nacional. Trabajan en la desmemoria social. Desinformación o subinformación al servicio de sus causas. Dice Raúl Trejo Delarbre:

Hay pocas industrias que funcionen de manera tan autoritaria como los medios de comunicación: unos cuantos tienen que asumir decisiones sobre los mensajes que serán transmitidos a muchos otros. La posibilidad de difusión reforzada por las nuevas tecnologías, que ya están en aptitud de superar prácticamente todo tipo de fronteras, multiplica el poder de los medios y de esa manera, también, la influencia de sus operadores (2001:59).

Quizá el problema mayor de la comunicación en este país sean los monopolios; la existencia de opciones más allá de los dos consorcios conduce a la profesionalización y a una apuesta por mejores causas que la simple ganancia económica. Algo que se dice fácil pero que es tremendamente complicado dada la historia de nuestro país.

Nuevas reglas electorales

Como lo señalé, las reglas electorales vigentes fueron publicadas el lunes 14 de enero de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*; se trató de las adecuaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) derivadas de la reforma constitucional promulgada el 13 de noviembre de 2007. La promulgación del Cofipe, así como la designación de los consejeros electorales, rebasó los tiempos establecidos. En el primer caso, el presidente de la República debió de haber firmado el decreto el 23 de diciembre, es decir, contaba con 10 días desde la aprobación de la ley por el Congreso. Se dice que aplicó un “veto de bolsillo” a la reforma electoral. Surgió la hipótesis de que era una forma de presionar a los partidos políticos para que se nombraran consejeros electorales que contaran con el visto bueno presidencial o que fueran aquellos propuestos por el Partido Acción Nacional. Como sea, se generó incertidumbre acerca del futuro de la ley reglamentaria en materia electoral. En el caso de la designación de consejeros, la reforma constitucional estableció un plazo de 30 días naturales contados a partir del

13 de noviembre. Sin embargo, a petición del prd se pospuso hasta el mes de febrero. Aquí también participó el presidente Felipe Calderón, pues tanto el pri como el pan habían acordado designar a los consejeros dejando fuera al prd, exactamente como sucedió en 2003 cuando se integró el actual Consejo General. Se estuvo a un paso de repetir la historia. Independientemente del empecinamiento del prd en impulsar al ministro de la Suprema Corte de Justicia, Genaro Góngora Pimentel, para la presidencia del ife, hubiera sido un error mayúsculo dejar fuera a la segunda fuerza política representada en el Congreso, ya que habría deslegitimado al Consejo aun antes de tomar posesión.

Los cambios constitucionales en materia electoral (véase el anexo 2) obligaron a realizar las adecuaciones respectivas en las legislaciones locales. Una de las adecuaciones centrales fue la prohibición para que partidos, candidatos o particulares contraen propaganda en radio y televisión; la única opción es que el ife asigne tiempos oficiales a los candidatos, incluso en elecciones locales. De la misma manera se prohíbe la “guerra sucia”, la que estarán obligados a vigilar y sancionar cada uno de los órganos electorales locales. Otra adecuación que deberá hacerse a nuestra ley será respecto a la fecha de la jornada electoral. En adelante se dispone que deberán realizarse el primer domingo de julio. Esto también abre la puerta a la discusión de la posibilidad de empatar los procesos electorales. Actualmente 15 entidades se han decidido por esta opción basándose en el argumento de que con la concurrencia aumenta la participación ciudadana y disminuyen los costos. En contra existe el supuesto de que las elecciones federales tienen un efecto de arrastre en la decisión de los electores. Pero también sabemos que cada vez más nuestra cultura política incluye entre sus activos el voto diferenciado. Asimismo se recortaron los tiempos de las campañas. Otros temas son la fiscalización, el recuento de votos en los distritos ante diferencias menores a uno por ciento entre los dos primeros lugares y los límites al financiamiento privado de las campañas.

Circularidad

En México todo lo pretendemos resolver con nuevas leyes. Diariamente escuchamos que los problemas de inseguridad, los laborales o políticos no se han resuelto porque “no se han aprobado las reformas”. Tenemos récord en reformar los artículos de la Constitución, y seguimos considerando que no es suficiente. Somos especialistas en regular y normar; todo para que nada cambie. Es parte consustancial de nuestra cultura política. Regulamos y de inmediato buscamos la forma de que esa ley no se cumpla. Y cuando comprobamos que se viola, exigimos una nueva normatividad.

En 2007 se aprobó una nueva ley electoral que pretendía resolver las prácticas en que incurrieron partidos y candidatos y las omisiones que se detectaron en los comicios presidenciales de 2006.⁵ Sólo para mencionar un problema: los llamados actos anticipados de campaña. En el artículo 211 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) se estableció la prohibición de hacer proselitismo o difusión de propaganda antes del inicio de las precampañas, las que quedaron fijadas para la tercera semana del mes de diciembre, con una duración de 60 días. Sin embargo, si preguntáramos a los ciudadanos que cotidianamente ven televisión, escuchan la radio, leen periódicos o consultan la internet si con la información de que disponen piensan que quienes aspiran a ser candidatos a presidente de la República ya se encuentran en precampaña, o si consideran que se respeta la normatividad al respecto, su respuesta tal vez sería que si de verdad se aplicara la ley vigente ninguno de los actuales suspirantes al cargo de presidente de la República tendría la posibilidad de serlo. El mismo artículo aludido establece que si se hacen actos anticipados de precampaña “la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de [su] registro como precandidato”.

⁵ Véase el cuadro 1.4, que contiene una relación de las principales modificaciones constitucionales contenidas en la reforma electoral de 2007.

Como las leyes no pueden ser exhaustivas, los huecos normativos son aprovechados por quienes aspiran a algún cargo (sobre todo en la actual coyuntura de comicios federales). Por ejemplo, la regulación de propaganda está dirigida a medios electrónicos (radio y televisión, principalmente), pero nada dice de la internet o de medios impresos. Así, los pretendientes que ostentan un cargo público, aunque todos sabemos que se encuentran en promoción personal, se niegan a dejar el cargo aduciendo que las precampañas inician hasta antes de la Navidad y que no tienen la obligación de dejarlo.

Ha sido práctica recurrente también que se aproveche lo que establece el artículo 228 del Cofipe respecto a la difusión de informes de labores. Según esta norma, desde siete días antes y cinco posteriores a dicho evento se puede difundir en “estaciones y canales de cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidades del servidor público”. Pero nada dice respecto a espectaculares, medios impresos o la internet. Por eso, el momento de mayor promoción de los políticos ocurre cuando presentan esos “informes de labores”. Porque otro artículo, el 134 constitucional, prohíbe que en la propaganda gubernamental aparezca el nombre, la imagen, la voz o los símbolos “que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”, salvo en los famosos 12 días aludidos. Lo cierto es que, de una u otra forma, los funcionarios públicos le han dado la vuelta a la normatividad. Los órganos electorales no cuentan con todas las facultades para sancionar las conductas de este tipo. Además, existe una presión muy fuerte hacia las autoridades electorales para que no se sancione; incluso, la crítica se ha concentrado en los excesos normativos. Es, pues, un círculo perverso difícil de resolver. Se pretende resolver todo con nuevas normas; éstas de inmediato se violan, y se presiona y critica a los órganos encargados de vigilar su cumplimiento porque aplican sanciones, y entonces se exigen nuevas normas regulatorias. Creo que ese camino no conduce a ningún lado; la salida debería ser un gran pacto de la clase política para ceñirse a prácticas no sólo

legales sino legítimas; pero, sobre todo, para no seguir poniendo parches normativos a las prácticas derivadas de un régimen político como el nuestro, que, ése sí, no parece haberse reformado desde que inventamos las pequeñas reformas conservadoras.

De la reforma electoral a la reforma política

Muy poco tiempo después, en 2009, se puso a prueba una reforma electoral que incluyó cambios constitucionales para obligar su aplicación ante procesos comiciales competidos y ríspidos; de manera clara, esto puede ejemplificarse con la prohibición de la llamada “guerra sucia” durante las campañas. Aunque dicha prohibición ya estaba contemplada en el Cofipe (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), no sería hasta la reforma al artículo 41 de la Constitución que tendría consecuencias prácticas. El otro tema central en la reforma constitucional de noviembre de 2007 fue la prohibición a particulares o partidos políticos de compra de tiempos en medios electrónicos para promover candidaturas o para pronunciarse en torno al proceso electoral (art. 41 constitucional y 49 del Cofipe). Estos dos grandes cambios respecto a la legislación anterior han ocupado el centro del debate y desde ahí se han pronunciado grupos de interés que buscan propiciar nuevos cambios en la normatividad electoral del país.

El 5 de julio tuvieron lugar los comicios para renovar la Cámara de Diputados, así como los poderes locales en 11 entidades. El dato relevante fue el triunfo priísta, ratificado con los datos de la nueva configuración de la Cámara Baja: el pri pasó de 106 a 237 diputados, mientras que el pan descendió de 207 a 143. La otra caída pronunciada la registró el prd, al quedar con 52 de las 121 curules que obtuvo en 2006. Eso significó que el partido gobernante perdiera la mayoría relativa que tuvo en el trienio anterior. Ahora esa condición la tiene el pri, que junto con su aliado el pvem (que alcanzó 22 escaños) ha logrado la mayoría absoluta.

Como ha venido sucediendo tanto en el nivel federal como en el local, una vez que culmina un proceso electoral las diversas fuerzas políticas (partidos políticos, grupos de interés o agrupaciones ciudadanas) inmediatamente se movilizan para colocar en el centro de la agenda gubernamental nuevas reglas electorales. Dados los cambios introducidos tanto en la Constitución como en el Cofipe, se pensaba que probablemente esas reglas serían el marco normativo de la elección presidencial de 2012; pero no fue así. El presidente de la República envió al Senado (15 de diciembre de 2009) un conjunto de 10 reformas que llamaron el “decálogo para la reforma política” y que a la fecha (noviembre de 2011) no han sido aprobadas.

Para una corriente importante de opinión la propuesta no fue oportuna, habida cuenta de que hay problemas más acuciantes para los mexicanos, sobre todo los de carácter económico y social. Aun estando de acuerdo con el decálogo presidencial, se piensa que pudiera representar un “distractor” para no encarar los verdaderos problemas que aquejan al país. Sería una especie de “reforma mediática”. Para otro grupo de analistas, se trata más bien de reformas limitadas, entre las que brillan por su ausencia instrumentos de la democracia directa como el plebiscito, el referéndum o la revocación de mandato. Otros más sostienen que se trata de renovar el poder de que goza la institución presidencial. Un poder que empezó a debilitarse desde la presidencia de Ernesto Zedillo y que con Vicente Fox alcanzó su mayor deterioro. Ese interés puede derivarse de algunos puntos de la propuesta: la reducción del número de integrantes de las cámaras, el aumento del porcentaje de votos requeridos por los partidos políticos para conservar su registro (de 2 a 4%), la facultad del Ejecutivo para presentar dos iniciativas preferentes (“que deberán votarse antes de que concluya el periodo. En caso contrario estas se considerarían aprobadas”), “la facultad del Ejecutivo para presentar observaciones parciales o totales a los proyectos aprobados por el Congreso y Presupuesto de Egresos de la Federación. Establece la figura de la

El deterioro de la democracia

‘reconstrucción presupuestal’” (*El Universal*, 15 de diciembre de 2009).

El decálogo presidencial debió servir para dar paso a la discusión de una verdadera reforma política. Los partidos políticos y congresistas tuvieron la oportunidad de trascender la reforma electoral. Sin lugar a dudas, deberíamos darnos el tiempo necesario para discutir el futuro de nuestra forma de gobierno y responder a la pregunta central: ¿Es el presidencialismo el único régimen posible en México o existe una alternativa? Como ha establecido uno de los más reconocidos estudiosos de los sistemas políticos, el profesor español Juan Linz, el presidencialismo es más propenso al autoritarismo que a la democracia. Este cuestionamiento podría ser un buen punto de partida para llevar a cabo los debates indispensables.

Temas pendientes de la agenda política

Hay asuntos cruciales que durante los últimos años vuelven una y otra vez a la discusión pública y sobre los que no privan los consensos: reducción del Congreso, candidaturas independientes, reelección de alcaldes y legisladores, y coaliciones. Sobre ellos adelanto algunas notas.

Reducir o marginar

En octubre de 2011 se discutió el proyecto de reforma política en la Cámara de Diputados. Antes ya había sido aprobado en la Cámara de Senadores. Dos temas han quedado fuera, en gran parte por la oposición de la bancada del pri: la reelección consecutiva de alcaldes y diputados y la revocación de mandato. De manera visible, el aspirante más fuerte del tricolor a la Presidencia de la República, Enrique Peña Nieto, se opuso a las dos figuras. Creo que el cálculo político de Peña Nieto, en el caso de la reelección consecutiva, es que en 2015 y 2018, como titular del Ejecutivo, “tendrá mano para palomear” a los candidatos de

su partido al Congreso y con ello garantizar una bancada afín. Esa vía le parece menos arriesgada que la de la reelección, con la que un partido político pierde en cierta medida el control sobre los candidatos.

Pero más que abundar sobre estos temas cruciales, me interesa comentar un pronunciamiento paralelo hecho por el aspirante a precandidato a la Presidencia de la República. Se trata de la reducción del Congreso. Dijo que como presidente de todos los mexicanos impulsará el recorte de 100 diputados de representación proporcional para que la Cámara pase de 500 a 400 representantes. Esta propuesta siempre ha sido muy taquillera, pues se basa exclusivamente en el argumento del ahorro económico que ello representa. Las simpatías se ganan fácilmente pues la evaluación de los ciudadanos acerca del papel de los diputados es muy negativa. Nada se dice acerca de cuál debería ser el tamaño apropiado de un Congreso. Y se ponen de ejemplo parlamentos más chicos. Sin embargo, se omite que en otros países democráticos (Francia, Inglaterra, Italia o Alemania) son sustancialmente más grandes.⁶

Resulta interesante recordar que en 2009 el presidente Felipe Calderón incluyó en su decálogo de reforma política dicha reducción, pero fue rechazada por el pri. La propuesta de Calderón era diferente, pues aunque coincidía con Peña Nieto en el número total de representantes que había que eliminar, proponía disminuir 60 diputados de mayoría relativa y 40 de representación proporcional (rp). Era de alguna manera una propuesta más

⁶ “Sobre el tamaño de los congresos en el mundo no existe ningún criterio definido y cada país ha establecido el número que políticamente considera necesario. No hay tampoco una relación con el tamaño de la población, que pudiera ser un elemento para tener en cuenta. En Inglaterra, con una población de 52 millones de habitantes, al palacio de Westminster acuden 646 representantes de la cámara baja (Casa de los Comunes) y 738 representantes de la cámara alta (Casa de los Lores). En Alemania, con 82 millones de habitantes, el Bundestag cuenta con al menos 598 escaños. En Francia, que tiene 65 millones de habitantes, la Asamblea Nacional se compone de una cámara baja con 577 diputados y una cámara alta con 331 senadores. En Italia sucede algo parecido, ya que con 60 millones de habitantes el parlamento de la república tiene 630 diputados y 315 senadores. En España, de tan sólo 40 millones de habitantes, el parlamento funciona con 350 diputados” (Reyes del Campillo, 2009:35).

sensata porque no reducía tanto las diputaciones de minoría. La representación proporcional tiene un cometido: evitar la sub y sobrerrepresentación, es decir, que sólo dos o tres partidos se repartan el Congreso. Como afirma Leonardo Valdés: “El sistema de representación proporcional ha sido el contrincante tradicional de los sistemas de mayoría. La representación proporcional intenta resolver los problemas de la sobre y la subrepresentación, asignando a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral” (1995:14). Los orígenes de la rp se remontan a la reforma electoral de diciembre de 1977 para los diputados y de agosto de 1996 para los senadores. El sistema político de partido hegemónico no permitía la representación de las minorías. Ésta fue la mejor vía para ir abriendo un sistema electoral que ya no reflejaba los cambios que había experimentado la sociedad mexicana. Por cierto, los diputados representan a todos los ciudadanos del país, independientemente de su origen –mayoría o rp–; los senadores, a las entidades. En esa dirección, tendría mayor lógica una reducción de los senadores plurinominales –32–; pero de eso no se dice nada.

La nuestra es una sociedad plural; la representación proporcional busca que todos tengan un espacio en el Poder Legislativo. Si eliminamos ese derecho de las minorías, una buena proporción de la sociedad quedaría excluida. ¿Por qué? Porque si sumamos los votos de los partidos pequeños, que pueden llegar a ser hasta de 20 por ciento, esa proporción la estaríamos regalando a los dos o tres partidos mayoritarios. Estaríamos sobrerrepresentando a esas fuerzas. Cada vez tendríamos un segmento mayor de la sociedad excluido de las decisiones políticas de este país. Entonces, la discusión no debe ser sobre el ahorro de dinero, sino sobre los derechos políticos de las minorías y, con ello, de toda la sociedad mexicana.

Considero que, después de un largo periodo de partido hegemónico, lo ideal no es transitar a un sistema bipartidista sustentado en la eliminación de la representación de las minorías. Sería otra forma de regresión autoritaria. No es una cuestión de

pesos y centavos, sino de pesos y contrapesos. Es un asunto en el que la economía liberal no comulga con la democracia.

¿Sin partidos?

Estoy seguro de que si aplicáramos una encuesta representativa a la población mexicana acerca de su percepción de los partidos políticos, ésta sería negativa. Incluso, considero que la mayoría se expresaría de manera vehemente contra los partidos. Pero además, si agregáramos la pregunta acerca de si son necesarios para la democracia o si deberían desaparecer, se optaría por la segunda de las opciones. Los mexicanos de hoy viven de espaldas a los partidos; podría afirmar que los consideran prescindibles.

¿Cómo es posible que hayamos llegado a esta situación? ¿Por qué, si la transición a la democracia apenas alcanza un par de lustros, la credibilidad de los actores políticos se ha desmoronado? ¿Esto qué significa para el futuro del régimen político? Quizás la respuesta la encontremos en nuestra historia política, en la que destaca un largo periodo de sistema de partido hegemónico en el que se construyó una fuerte oposición entre ciudadanía y partidos políticos. En México utilizamos el concepto de ciudadanía para marcar distancias con los partidos: todo lo “ciudadanizado” es positivo; todo lo partidista, negativo.

La democracia consolidada requiere un sistema de partidos fuerte e institucionalizado. Nosotros no tenemos un régimen con esas características. Si bien los partidos políticos son de larga data (el prd tiene sus raíces en el Partido Comunista Mexicano, fundado en 1919; el pri proviene del Partido Nacional Revolucionario, que nació en 1929, y el pan surgió en pleno cardenismo, en 1939), su desempeño bajo un sistema democrático es demasiado reciente. Podríamos decir que no han logrado interiorizar e institucionalizar las reglas del juego democrático. Por eso su funcionamiento autoritario; por eso su proclividad a la actuación en el límite de la legalidad o al margen de ella. De ahí su dependencia de los poderes en turno y su falta de independencia. Por eso el descrédito, por eso el alejamiento ciudadano, por ello el abstencionismo creciente.

En la actual discusión acerca de la reforma política destaca la propuesta de incorporación de la figura de candidaturas independientes a los cargos de elección popular. Se considera que eligiendo a ciudadanos apartidistas se resolverán los problemas centrales de la vida pública mexicana. Es una respuesta a la “partidocracia”, esa mala palabra que se ha instalado en el léxico de algunos reconocidos editorialistas.

Lo dicho, los partidos políticos se han ganado a pulso la animadversión de muchos, quizás de la mayoría de los mexicanos; sin embargo eso no significa que un sistema democrático deba prescindir del sistema de representación. Claro, la máxima responsabilidad en el “lavado de cara” recae en los partidos mismos. El primer gran cambio tendría que ser que admitieran que partido es sinónimo de “parte”; el sistema de partido hegemónico o único no puede existir en democracia. Los partidos deben aprender a coexistir con el adversario y saber negociar, conceder, tolerar. Y esto debe ser principio tanto en el país entero como en las entidades. No puede convivir un sistema de pluralismo limitado (de tres a cinco partidos) en el ámbito federal con uno local donde un partido hegemonice la vida pública o haga de la administración pública un sistema excluyente en el que el requisito de ingreso sea la identidad partidista y no los méritos.

Mientras sigamos asistiendo a un espectáculo público denigratorio los partidos continuarán perdiendo simpatías, como lo prueban múltiples escándalos recientes. La desconfianza es una de las características consustanciales del autoritarismo. En México desconfiamos de todo; seguimos sumidos en esa cultura política que socava las bases de una construcción democrática. De lo primero que los ciudadanos desconfían es de los discursos triunfalistas de sus gobernantes. Dicen una cosa y hacen otra. ¿Cómo no van a despreciar a los partidos si éstos ni siquiera son independientes de esos políticos demagogos? Y luego no nos admiremos de los llamados a crear sistemas políticos de ciudadanos sin identidades partidistas. Mundos felices “ciudadanizados”.

Como sabemos, hasta el día de hoy sólo los partidos políticos están facultados para postular candidatos a cargos de elección (art. 218 del Cofipe; ife, 2008:170). Con las reformas se rompería ese monopolio, con distintas consecuencias. En la discusión actual no se ha especificado qué cargos podrán disputar candidatos de partidos y candidatos independientes, aunque parece que no se establecen límites. Sin duda, el efecto positivo de las candidaturas independientes sería que la competencia externa se podría convertir en una fuente de presión para los partidos políticos, obligándolos a buscar mejores candidatos o a que actúen de manera más profesional. La mayoría de los analistas apoya la apertura de las candidaturas a ciudadanos independientes. Es una posición políticamente correcta; sin embargo, la regulación para dar paso a su materialización no parece clara. A propósito del dictamen del Senado, José Woldenberg dice que “el dictamen apunta que dicha reglamentación deberá incluir temas como el de un respaldo mínimo de ciudadanos, derechos y prerrogativas, representantes y responsables, mecanismos de financiamiento y acceso a los medios y a la justicia electoral” (*Frontera*, 30 de abril de 2011).

Creo que con el sistema de financiamiento que tenemos difícilmente un ciudadano sin partido puede competir con ciertas posibilidades de triunfo. El financiamiento es básicamente público, pues se ha decidido poner límites a los recursos de particulares por las posibilidades de intromisión del dinero sucio. El 70 por ciento del dinero que se da a los partidos proviene de los resultados de la elección inmediata anterior, así como un 30 por ciento de una bolsa común. Pero el de los recursos es sólo un problema; otros derivan de sus posibilidades de actuar en el Congreso frente a las fracciones mayoritarias. Podría ser un papel testimonial. Sería más factible y útil que se pudieran votar los cargos de regidores y delegados municipales; en ese nivel sí cobran sentido claro las candidaturas independientes. La posibilidad de que los ciudadanos independientes puedan competir con ciertas posibilidades de éxito frente a los tres grandes parti-

dos se da en este ámbito. Sin embargo, en las iniciativas a discusión sólo se contemplan esas candidaturas para renovar el Congreso. Son muchas las dudas, pues no sólo están las dificultades para que esos candidatos ganen una elección, sino que de prosperar no sabemos si actuarían como voces aisladas o terminarían siendo parte de una fracción para tener la oportunidad de impulsar alguna iniciativa. Es difícil pensar en su instrumentación, pero sin duda se trata de una buena bandera política y es sumamente popular dado el descrédito de los partidos políticos.

¿Reelegir?

El tema de la reelección consecutiva ha sido sumamente polémico en la historia contemporánea de México. En los años recientes ha resurgido la discusión en torno a la reelección de legisladores (federales y estatales), así como de alcaldes. En diciembre de 2009 el presidente Felipe Calderón hizo pública su propuesta presentada ante el Senado de la República. La reelección se abordó en los dos primeros puntos de su decálogo:

1) Permitir la elección consecutiva de alcaldes y demás miembros de ayuntamientos, así como de los jefes delegacionales en los estados de la República y en los municipios hasta por un periodo de 12 años; 2) Permitir la reelección consecutiva de legisladores federales con periodos límite de 12 años (*El Universal*, 15 de diciembre de 2009).

Es muy interesante hacer notar la posición del resto de los partidos y cómo han variado sus posturas en los dos últimos años. El prd, pt y Convergencia publicaron un desplegado fijando su posición respecto a la reforma política (*Proceso*, 21 de febrero de 2010, p. 33), pero dejaron de lado el tema de la reelección. Sin embargo, como lo documentan algunos autores (Becerra *et al.*, 2010:20), el senador Arturo Núñez, al presentar la iniciativa, agregó: “En las condiciones de México, debido a que ‘el sufragio no es lo suficientemente efectivo’, la reelección conduciría a un retroceso en materia de democracia”. Según Núñez,

si hoy se hace picardía y media para comprar el voto para que el mismo partido siga en el poder, ahora agréguele el incentivo no sólo de que siga el mismo partido, sino de que sigan los mismos, pues le van a echar más picardía y vamos a retroceder en lo poquito que hemos avanzado en el sistema mexicano.

Durante las discusiones sobre el tema de la reforma política en 2011, estos tres partidos, pero sobre todo el prd, criticaron la negativa del pri a impulsar la reelección. Se trata de un giro radical de su postura de dos años antes.

Por su parte, el pri, a través de su grupo parlamentario en el Senado, hizo una propuesta de reforma política basada en 15 puntos, entre ellos la reelección de legisladores: “Reelección legislativa al Congreso de la Unión con similar facultad a las legislaturas estatales, para fortalecer el vínculo efectivo entre representante y ciudadanos. En las circunstancias actuales, la no reelección ya no tiene razón de ser y únicamente genera un Congreso débil”.

Por lo cual propone incluir en el texto constitucional

que los diputados –tanto federales como locales– puedan reelegirse hasta en dos ocasiones, para completar así un periodo de nueve años. Por su parte, en el caso de los senadores, se plantea que puedan renovar su cargo una sola ocasión, para sumar un máximo de 12 años en dicha cámara (Becerra *et al.*, 2010:21).

Pese a mantener esta postura, durante las discusiones de 2011 el pri consideró que no había condiciones para hacer avanzar la iniciativa de reelección pues percibía que la mayoría de los mexicanos la rechazaba. Así que su nueva posición es que por medio de una consulta ciudadana se decida el destino de la figura de la reelección.

En el nivel internacional, México y Costa Rica son los únicos países que no reeligen a sus legisladores. Entre todas las experiencias, hay una variación significativa en el número de periodos en el que los legisladores se pueden reelegir. El ejemplo de

laxitud es Estados Unidos, donde no hay restricciones, salvo en algunas legislaturas estatales. Tampoco parece haber alguna diferencia respecto al tipo de régimen. Existe en sistemas presidenciales, semipresidenciales o parlamentarios, así como en los distintos sistemas electorales: de mayoría, de representación proporcional y mixtos (Becerra *et al.*, 2010:23).

Los argumentos más socorridos a favor de la reelección tanto de legisladores como de alcaldes giran en torno a la rendición de cuentas, en el caso de diputados de mayoría o alcaldes, pues éstos estarían obligados a hacer un buen papel si quieren hacer carrera legislativa o que los ciudadanos les ratifiquen su voto para continuar al frente de los ayuntamientos. En el caso de sistemas electorales de representación proporcional, se afirma que el buen desempeño parlamentario es vital para que se vote por las listas de los partidos.

En el otro lado de la orilla, la crítica más consistente tiene que ver con razones derivadas de nuestra normatividad electoral y otras más que se presentan en la mayoría de los países con reelección. En el primer caso, la legislación mexicana prohíbe la promoción personalizada, concretamente en el artículo 134 constitucional (véase el anexo 2); la tentación para violar las restricciones sería mucha pues estarían en juego las carreras públicas. En segundo lugar, se pondría en peligro la equidad en las campañas electorales, pues los funcionarios en su empeño por reelegirse utilizarán los recursos a su alcance, lo cual supondría una ventaja sobre sus posibles competidores. Se señala que en el ejemplo estadounidense 94 por ciento de los *incumbents* (los titulares de los cargos) logran su reelección.

Quando por arte de magia un diputado federal llega a perder su curul, normalmente no es resultado de una evaluación ciudadana de su desempeño, sino por cambios políticos al nivel nacional que están totalmente fuera de su control. En síntesis, en lugar de estimular una mayor rendición de cuentas de los legisladores federales en México, la reelección consecutiva fácilmente podría consolidar la impunidad de la clase política (Ackerman, 2010:16-17).

Lo dicho, no hay un consenso en torno a este tema. Evidentemente, la reelección debería estar ligada a la revocación de mandato y a otros mecanismos de rendición de cuentas. El problema en nuestro país es que las reglas formales están sujetas a prácticas dependientes, en gran medida, de poderes fácticos que las distorsionan. Una nueva institucionalidad es requisito primario para instrumentar medidas que en otros países funcionan en mejores condiciones.

Las coaliciones

Manlio Fabio Beltrones, precandidato del pri a la Presidencia de la República, hizo la propuesta pública inicial que fue retomada por un grupo de líderes de diferentes sectores de nuestra sociedad: políticos, empresarios, académicos, legisladores, gobernantes y destacados ciudadanos, quienes publicaron el 10 de octubre de 2011 un desplegado en diferentes medios de comunicación. El objetivo era hacer un llamado para impulsar un gobierno de coalición con los resultados de la elección presidencial del primero de julio de 2012.

Poco se dijo en la propuesta cómo se instrumentaría. Sin embargo, el desplegado tuvo el mérito de abrir a la discusión pública un asunto toral para el futuro mexicano: cómo se debe conformar el gobierno emanado de la elección del verano de 2012, buscando evitar su paralización ante el escenario sumamente competido que se vislumbra y que sin duda no arrojará un gobierno de mayoría.

Se supo que la propuesta era que, si ninguno de los candidatos obtenía 51 por ciento de los votos o más, habría la posibilidad de que el nuevo presidente optara por un gobierno de coalición. No se sabe con qué partido o partidos. A lo mejor con los que queden en segundo o tercer lugar o con los que él decida. Se trataría de garantizar la mayoría para que “avanzaran las reformas” y “se contribuya a resolver los problemas nacionales”.

A lo mejor sería un espejo de lo que ya se aprobó en el estado de Baja California el 27 de septiembre de 2011 y que entrará en

vigor en 2013 (Espinoza, 2011): el Ejecutivo tendrá la facultad de optar por el modelo de coalición en los 90 días siguientes a la instalación de cada legislatura. Eso significa un compromiso permanente y no las alianzas que funcionan de manera coyuntural según los intereses de los partidos representados en el Congreso.

En términos generales, se trataría de pasar de coaliciones electorales a coaliciones de gobierno, cosa que no ha sucedido en México o en las entidades en las que mediante alianzas coyunturales o electoreras temporales se accede al gobierno. Elio Arturo Villaseñor Gómez intenta darle sentido a una propuesta de gobiernos de coalición afirmando:

Crear una plataforma política e iniciativas legislativas comunes entre los partidos que conforman las coaliciones, donde se conviertan en proyecto de gobierno y políticas públicas concretas y no se quede sólo en el papel. Para ello, tendría que haber un monitoreo constante por parte de la ciudadanía para exigir cuentas por no cumplir con lo establecido (...) En suma se trata de converger en una agenda común, que una vez acordada se convierta en un programa de gobierno e, idealmente, en un proyecto de nación. No obstante, ello de nada serviría si no hay voluntad política y disposición para construir consensos y soluciones específicas a problemas concretos (2011).

El sistema presidencial parece poco propicio para el funcionamiento de un gobierno de coalición, sobre todo porque en él el poder es unipersonal, es decir, el Ejecutivo recae en una persona, lo cual conduce a gobiernos unificados o divididos. O se gana o se pierde el control del Legislativo. Las coaliciones le pueden servir al Ejecutivo para acceder al poder, pero poco para el cambio de contenido en las políticas públicas. Creo que las coaliciones son más proclives en regímenes semipresidencialistas donde hay un jefe de Estado (o presidente) y un jefe de Gobierno (o primer ministro). El primero es electo directamente por los ciudadanos y el segundo procede de la

mayoría del congreso o de la coalición mayoritaria del parlamento. La opción es que el partido del nuevo presidente gane la mayoría también en el Congreso o las oposiciones negocian la coalición. Así de sencillo y de complejo, pero juntos van a cogobernar.

En un sistema como el nuestro las coaliciones no parecen tener futuro, o al menos quienes las propongan deben explicar cómo lo piensan hacer. Porque la teoría política dice que lo mejor para propiciar la gobernabilidad es el semipresidencialismo.

El 2012

El 7 de octubre de 2011 se inició formalmente el proceso electoral que habrá de culminar el primero de julio de 2012. Son nueve meses que serán dominados por un intenso debate en torno a la vida política nacional. Más de 76 millones (76 736 420) de ciudadanos serán actores potenciales de una elección que será tan competida (o más) que en 2006. El listado nominal está compuesto por 36 892 264 (48.98%) hombres y 39 844 156 (51.92%) mujeres.

Algunos analistas calculan que la afluencia a las urnas podría ser de 60 por ciento; es decir, aproximadamente 45 millones de ciudadanos definirán el futuro mexicano.

El primero de julio de 2012 se elegirá presidente de la República, el principal cargo de nuestro sistema político. No hay otro que concentre mayor poder, porque la forma de gobierno es presidencialista. De ahí el interés que despierta la disputa por el centro del poder nacional. Pero además, ese día se renovarán íntegramente las cámaras de Diputados y de Senadores (500 y 128 representantes, respectivamente); se elegirán seis gobernadores (Yucatán, Distrito Federal, Jalisco, Tabasco, Guanajuato y Morelos), 925 alcaldes, 559 diputados locales y 16 jefes delegacionales. Será la jornada electoral con el mayor número de comicios concurrentes que se haya celebrado, con 15.

Una situación adicional es, sin duda, la participación desde el exterior. A nivel federal, los mexicanos de fuera votarán por segunda ocasión; lo hicieron en 2006; pero además, de entonces a la fecha los michoacanos en el exterior votaron en noviembre de 2007 y de 2011 para elegir gobernador, y por primera vez los ciudadanos del Distrito Federal que viven fuera participarán eligiendo a su jefe de Gobierno; será otra elección concurrente. Lo que sí podemos afirmar es que, al igual que en el resto de las experiencias en el mundo, no debemos esperar una gran afluencia de sufragios desde el exterior.

Como vimos, tendremos elecciones concurrentes en prácticamente la mitad del país (el calendario electoral de 2012 termina con la elección de gobernador en el estado de Chiapas el 19 de agosto) más una más para los mexicanos de fuera. Será una verdadera prueba para los organismos electorales: tanto los federales (Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), como los institutos electorales estatales. Habrá presiones de todos lados, pues hay intereses que apuestan a que las cosas no salgan bien, sobre todo para dar marcha atrás a las reformas electorales de 2007, que prohíben la compra de tiempo en medios electrónicos a partidos políticos y particulares.

Como se puede apreciar, la discusión política volverá al centro del debate nacional. A diferencia de otros procesos, las elecciones estarán marcadas por dos asuntos sumamente preocupantes: la inseguridad pública y la grave situación económica.

Los otros sufragios

Como anoté, en 2012 se dará la particularidad de que coincidan por primera ocasión en nuestra historia política dos elecciones desde el extranjero: la federal para presidente de la República y una local en la que se sufragará por el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Como sabemos, la primera ocasión que los mexicanos de fuera participaron en unos comicios de su país de origen fue en

la elección presidencial que tuvo lugar el 2 de julio de 2006; así, los mexicanos compartimos este derecho al sufragio extraterritorial con otros 111 países (las datos varían entre 111 y 115 naciones que han llevado a la práctica la extensión de los derechos políticos más allá de sus fronteras), después que se aprobó la normatividad respectiva el 28 de junio de 2005, la que permitió el primer ejercicio de voto a la distancia casi un año después. El estado de Michoacán se sumó a esta experiencia de extensión de los derechos ciudadanos al reformar su ley electoral el 11 de febrero de 2007. Nueve meses después, el 11 de noviembre, los michoacanos de fuera participaron por primera ocasión en la elección de su gobernador.

Dos entidades con una fuerte tradición migratoria, el Distrito Federal y Morelos, han decidido también llevar a cabo adecuaciones normativas para que quienes siendo nativos o residentes en su territorio de manera previa a su partida puedan sufragar a la distancia. En el caso de Morelos no se logró aprobar el proyecto de reforma, sobre todo por razones económicas; en el Distrito Federal las adecuaciones al código electoral se promulgaron el 21 de diciembre de 2010, por lo que participarán de manera concurrente en las elecciones presidenciales y de jefe de Gobierno del verano de 2012. Éste será un verdadero desafío pues tendrán que hacer un esfuerzo adicional enviando dos boletas por correo. Pero también el Instituto Electoral del Distrito Federal aprobó el voto por internet, lo cual es una verdadera novedad en el panorama electoral mexicano. Veremos los resultados.

En el caso de Michoacán, después de la experiencia de 2007, en 2011 de nuevo repitieron el ejercicio. El 13 de noviembre otra vez se eligió gobernador desde el exterior. En 2007, de 671 michoacanos inscritos en el listado de votantes, finalmente sólo 349 enviaron su voto. Cuatro años después los resultados son más que desconcertantes pues experimentaron un preocupante descenso: de 602 inscritos votaron únicamente 34.

Considero que debemos iniciar una discusión a fondo de los aspectos sustantivos implícitos en la extensión de los derechos

políticos de los connacionales. No es, desde luego, por los números que han mostrado tanto la elección presidencial como la de gobernador en Michoacán; al parecer, en ninguna de las experiencias internacionales los porcentajes de participación son altos. Me refiero a la defensa de los derechos políticos de los mexicanos en su país de residencia y en el que dejaron. Como lo muestran los datos recientes, la emigración indocumentada neta se ha detenido y el número de nacimientos de niños de origen mexicano en Estados Unidos ha superado ya a la inmigración. Ese cambio sustancial exige una mirada distinta sobre el ejercicio de la ciudadanía de los que aquí residimos respecto a quienes la ejercen en otro país. En todo caso, son los residentes legales permanentes y los indocumentados los que deberían ser nuestra prioridad.

El método de selección

El 19 de octubre de 2011 fue la fecha límite establecida para que los partidos políticos registraran ante el Instituto Federal Electoral el método de selección que habrían de emplear para designar a sus diferentes candidatos a la Presidencia de la República y a las cámaras de Senadores y Diputados. Se trata de una decisión de la mayor trascendencia pues el método empleado puede inclinar la balanza hacia uno u otro de los precandidatos; es decir, puede ser que alguien se beneficie con un método abierto pero no así con uno cerrado. La designación de candidatos es uno de los momentos más críticos de los partidos políticos; salir divididos de esos procesos pone en riesgo su viabilidad como opción real para los votantes. Respecto a los métodos de selección de candidatos presidenciales, los resultados fueron los siguientes:

En el caso del pri, decidieron un método abierto mediante la elección directa de sus miembros y simpatizantes. Me imagino que en el rubro de “simpatizantes” entran todos los ciudadanos que acuden a las urnas especialmente instaladas para tal fin. No parece que habrá filtros; así, partidos y organizaciones de otros

colores acudirán a emitir su sufragio por alguno de los dos precandidatos. Al parecer, es tal la ventaja de Enrique Peña Nieto sobre Manlio Fabio Beltrones que en el tricolor el método no importa. Están convencidos incluso de que Peña Nieto saldrá beneficiado por el voto abierto en función de la ventaja que les lleva a los precandidatos del pan y del prd. Veremos cómo les sale la estrategia, pues habría que recordar lo contraproducente que resulta el que los partidos políticos empleen el método abierto de selección de candidatos o dirigencias.

En el caso del prd han decidido ir por el método de “encuestas espejo”. Una serie de dos encuestas que diferentes empresas aplicarían a través de muestras nacionales. Los dos aspirantes encargaron a las encuestadoras que consideraron las más confiables: Andrés Manuel López Obrador a Covarrubias y Asociados y Marcelo Ebrard Casaubón a Nodos Investigación+Asociados. Los resultados eran de pronóstico reservado. Finalmente, López Obrador resultó el triunfador. El sondeo constaba de cinco preguntas. En dos de ellas aventajó Ebrard (“¿Cuál es su opinión hacia los personajes?” y “¿De un grupo de cinco por quién nunca votaría?”). Pero en las tres sustantivas aventajó amlo (“¿Por quién votaría?”, “¿De un grupo de cinco por quién votaría?” y “¿A quién prefiere como candidato a presidente?”). Así, amlo se convierte en virtual candidato a la Presidencia. El martes 15 de noviembre de 2011, horas después de presentarse los resultados en conferencia conjunta entre los dos aspirantes, la dirigencia nacional del prd, encabezada por Jesús Zambrano y Dolores Padierna, ratificaban que aceptaban el veredicto ciudadano y que amlo sería el candidato del prd y de la coalición de izquierda ya bautizada por López Obrador como Movimiento Progresista.

El último en definirse fue el pan; han decidido ir a la designación de su candidato(a) por medio de un método cerrado: sólo los militantes y adherentes lo(a) elegirán mediante el llamado método ordinario. Ellos suman 1 795 933 miembros (de los cuales 308 031 son militantes). El método parece haberse hecho

a la medida del precandidato Ernesto Cordero. Tanto Josefina Vázquez Mota como Santiago Creel Miranda se habían manifestado por un método abierto a la ciudadanía. En ese escenario Cordero parecía no tener posibilidad alguna de competir, pues los primeros aventajan con mucho a Cordero en las simpatías de la población abierta; sin embargo, al cerrarse el universo de votantes, quien tenga mayor capacidad de cabildeo o de movilización entre los militantes y adherentes puede inclinar la balanza a su favor. Todo indica también que el presidente Felipe Calderón movilizará sus redes a favor de quien es evidentemente su candidato: Ernesto Cordero. Es interesante anotar que la Comisión Nacional de Elecciones aprobó también que en el caso de 141 diputados de mayoría relativa (del total de 300) sean designados por el Comité Ejecutivo Nacional, lo mismo que 24 candidatos a senadores. Todo ello porque consideraron que el padrón en esos distritos “no era confiable”. Josefina Vázquez Mota se inconformó porque le pareció contradictorio que el padrón no fuera confiable para elegir candidatos a diputados y senadores pero sí para escoger al candidato presidencial; esas decisiones promueven la desconfianza. Finalmente, el 16 de noviembre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó el método de selección de candidatos por la vía de la designación. Los magistrados resolvieron con base en 1 455 juicios de ciudadanos que habían impugnado el acuerdo de la dirigencia panista:

Dicho método afecta sus derechos como militantes de un partido, al no poder participar como aspirantes a cargos de representación popular (...) El magistrado ponente, Flavio Galván, sostuvo que el partido no fundamentó adecuadamente las razones para utilizar un método extraordinario de selección de candidatos. Además señaló que sí existe una afectación directa a los militantes, pues tienen el derecho de intervenir en el partido (Gómez, 2011).

Como podemos apreciar, el prd ha salido airoso del proceso inicial de selección de su candidato, mientras que en el pan el

camino no parece nada terso; en tanto que, en la casa de enfrente, el priísmo se ve más que confiado. Es la confianza de contar, hasta este momento, con las preferencias ciudadanas a su favor. Veremos qué sucede en el trayecto rumbo al primero de julio de 2012.

¿Hacia dónde?

El presidencialismo mexicano, como bien han concluido varios estudios, está basado en las facultades metaconstitucionales del Ejecutivo, antes que en una formalización constitucional de sus atributos. Es decir, no hay mucha diferencia en términos normativos entre el régimen presidencialista mexicano y otros casos: por ejemplo, el norteamericano. En el pasado reciente el poder presidencial tenía su matriz en la relación de subordinación del partido en el poder (pri) respecto al Ejecutivo. Toda la estructura piramidal tenía su techo en la Presidencia de la República, y de ahí hacia abajo hasta llegar al ciudadano, el último eslabón de la cadena corporativa.

Había a la vez una subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo. Los presidentes gozaban de pleno control del Congreso de la Unión pues el pri contaba con mayoría absoluta (y calificada). Era el estado ideal para un presidente... y para el autoritarismo. Esa situación de pleno poder llegó a su fin en 1997 cuando, producto de las elecciones intermedias de aquel año, el pri perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y se inauguraron los gobiernos divididos. Pero desde ese día comenzó la nostalgia por los gobiernos unificados.

Cuando en 1997 el partido del presidente ya no contó con la facilidad para imponer iniciativas y, por el contrario, el Congreso adquirió autonomía, se dijo que por fin el régimen político mexicano conocía una de las aristas centrales de la democracia: la división real de poderes. En el largo periodo postrevolucionario, prácticamente ninguna iniciativa presidencial era recha-

zada, cuestionada o enmendada. En adelante, la negociación y los acuerdos deberían ser la condición para la práctica legislativa. Sin embargo, relativamente muy poco tiempo después, sobre todo a partir del 2000, cuando se inaugura la alternancia federal, las quejas contra el actuar del Congreso se incrementaron. Durante el gobierno de Vicente Fox hubo momentos de crisis que encontraron un momento culminante con la negativa del Senado, el 9 de abril de 2002, a otorgarle al Ejecutivo un permiso para viajar a Canadá y Estados Unidos. En el resto del sexenio siguió la misma tónica tirante en la relación entre los dos poderes.

Durante el sexenio de Felipe Calderón las relaciones no han sido tersas; incluso, producto de la elección de 2009 el pri recuperó la mayoría relativa que tuvo en 2003 y con ello un poder fundamental. Desde diversas tribunas al Congreso se le demonizó. Se convirtió en el objetivo central de la crítica de diversos medios de comunicación; la ciudadanía se hizo eco de ese ataque frontal y del descrédito general de la clase política. Se convirtió en algo muy redituable atribuir al Congreso todos los problemas de México. Sobre todo, la crítica se ha centrado en la improductividad de los legisladores y en una supuesta parálisis: no aprueban ninguna de las “reformas estructurales” que le urgen al país. Una de ellas, la propuesta de reforma política presentada al Senado por Felipe Calderón el 16 de diciembre de 2009.

Los días 23 de febrero y 18 de marzo de 2010 un grupo de analistas, políticos en retiro y académicos publicaron un desplegado en diversos diarios que titularon “No a la Generación del No”. Señalaron: “Tres años llevan detenidas las reformas de fondo que el país necesita. La propuesta de cambios políticos hecha por el gobierno empieza a andar el mismo camino: la negación, la parálisis. Es inaceptable el bloqueo persistente al cambio por parte de las fuerzas políticas. Tiene detenido a México”. De manera que la salida para este grupo de notables es redimensionar el poder presidencial. La única manera de que

funcione el Congreso es el retorno a los gobiernos unificados. Que el presidente tenga la mayoría absoluta para que las “reformas estructurales” sean aprobadas. Es la añoranza de los días idos. La democracia es tortuosa pues requiere de mucha negociación y acuerdos entre las fuerzas políticas. Es más ágil el presidencialismo sin acotaciones; legislar sin limitantes. Así fue y así lo quieren los “abajofirmantes”.

De la mano de estas posturas ha crecido la demanda de que es momento del pragmatismo: aprobar las reformas sin mayor discusión. “Pasemos del debate a la acción”, se insiste. Apenas cuando empezamos a vivir una de las premisas básicas de la democracia: la discusión abierta de los asuntos públicos, hay quienes prefieren no perder el tiempo. Flaco favor le hacen a la vida pública nacional los aduladores profesionales. Restauración autoritaria disfrazada de democratismo es lo que venden vendiendo.

Semipresidencialismo

La sinuosa ruta que ha seguido de manera irregular el cambio político nacional ha sido modelada por sucesivas reformas electorales, que generalmente surgen tras concluir unas elecciones, y que han transformado lentamente el régimen político, aunque evidentemente sin llegar a cambiarlo de fondo. Después de 12 años, no se vive en México un proceso de consolidación democrática, y por la vía que llevamos, esa meta se antoja lejana.

En el terreno internacional ha habido una transición de regímenes presidenciales a los de tipo parlamentario. Las sociedades han encontrado que transitar de regímenes autoritarios o dictatoriales a los de naturaleza democrática requiere una institucionalidad básicamente de corte parlamentario. Han comprobado que el presidencialismo se encuentra más cerca del autoritarismo que de la democracia. La razón es que bajo regímenes presidenciales no perfectos la concentración del poder en el Ejecutivo es la norma, subordinando a los poderes Legislativo y Judicial;

sobre todo cuando el partido del presidente cuenta con la mayoría absoluta en el Congreso, es decir, cuando se constituyen gobiernos unitarios. La única forma para que un régimen presidencial funcione con cierto equilibrio de poderes es bajo gobiernos divididos, cuando el partido del Ejecutivo no cuenta con esa mayoría absoluta. Sin embargo, precisamente esta situación es la más cuestionada por partidos políticos y medios de comunicación porque no “permite llevar a cabo las reformas necesarias”. Se trata de una verdadera paradoja, pues cuando menos autoritario es el régimen presidencialista más se le critica por la supuesta parálisis legislativa.

Estoy convencido de que nuestro país debería transitar hacia un sistema semipresidencialista; estamos preparados para intentar nuevas formas de institucionalidad que permitan superar los problemas de gobernabilidad que padecemos. Creo que Ricardo Espinoza Toledo ha precisado las características básicas del régimen al que muchos hoy aspiramos:

En este sistema el presidente es autónomo, pero comparte el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro procede del Parlamento y debe conseguir su apoyo continuamente. El Poder Ejecutivo se divide entre un jefe de Estado –el presidente de la República– y un jefe de Gobierno –o primer ministro. Cada uno tiene un origen distinto: mientras que el presidente de la República surge directamente del voto popular, el jefe de Gobierno es designado por la mayoría parlamentaria. El presidente de la República nombra a este último, en efecto, pero siempre atendiendo al partido o a la coalición mayoritaria en el Parlamento (Espinoza Toledo, 2007:41).

En la práctica hay una verdadera división del trabajo, pues el primer ministro se encarga de la lucha política cotidiana y de la atención de los asuntos más conflictivos. El jefe de Estado cumple las funciones de árbitro, manteniéndose al margen de las pugnas políticas y favoreciendo la negociación del conflicto. Un ejemplo de país que cuenta con un régimen semipresidencial es

Francia, donde incluso el primer ministro (François Fillon) es prácticamente un desconocido en el exterior, mientras que el responsable de la política exterior es el presidente Sarkozy, un viejo conocido de los mexicanos.

Epílogo

Ante los problemas que enfrentamos como Nación, las propuestas para enfrentarlos por desgracia no abundan; o mejor dicho, se han reducido a medidas concretas ante desajustes puntuales. Se trata casi siempre de reformas que empujamos frente a los propósitos iniciales. No se requieren muchos ejemplos para documentar lo anterior. Baste recordar que en los últimos años hemos transitado de una reforma fiscal de fondo a paquetes fiscales de alcances limitados. O el caso de la reforma energética, que se quedó en “aguas someras”. La mayoría de las veces las discusiones de fondo se postergan pues lo urgente le gana la batalla a lo importante.

Somos especialistas en reformas mínimas que cambian poco o resuelven limitadamente los problemas. Nos gana la urgencia por salirle al paso a la coyuntura política. Para los legisladores los costos de postergar las decisiones trascendentes son mínimos, pues se legisla para la ocasión; en el fondo, se trata de un problema de diseño institucional. Desde el Poder Ejecutivo la lógica no parece distinta. No hay reelección, pero tampoco revocación de mandato: los costos son fácilmente franqueables.

Conuerdo plenamente con quienes suscriben la idea de que lo que requerimos es una reforma del Estado que transforme el conjunto de las instituciones públicas mexicanas y que incluya las transformaciones impostergables en el ámbito económico, político y social. Evidentemente, los grandes desequilibrios económicos y las desigualdades sociales no se solucionan con la reforma política. Pero una reforma que permita el tránsito

hacia una nueva forma de articulación entre los ciudadanos y las instituciones públicas, es decir, hacia una nueva forma de gobierno, posibilitaría la puesta en práctica de políticas públicas que atiendan los grandes rezagos económicos y sociales. Estoy hablando de cambios en la esfera política que no se limiten a la reforma electoral.

Hemos escogido el camino más largo para la transformación del país. Una transición a cuentagotas conducida casi exclusivamente por las reformas electorales. Esto ha sido así porque nunca hubo los grandes acuerdos requeridos entre actores y fuerzas políticas que sí hubo en otras transiciones democráticas exitosas y que culminaron con una nueva institucionalidad. Tal vez por esa experiencia le exigimos demasiado a las reformas políticas y nos formamos expectativas infundadas. Pero ése ha sido nuestro único asidero. Muy poco quedaría si ni siquiera hubiéramos emprendido ese camino. Quizás ahora estamos estirando mucho la liga; pero desgraciadamente no parece haber mucho más.

Elecciones federales por partido y porcentaje de votos recibidos (1994, 2000 y 2006)

Cuadro 1.1. Resultados de la votación: elecciones federales 1994.

<i>Partido</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>% de part.</i>	<i>Abstención</i>
pan	9 146 841	25.92	75.85	24.15*
pri	17 181 651	48.69		
pps	166 594	0.47		
prd	5 852 134	16.59		
pfcrn	297 901	0.84		
parm	192 795	0.55		
pdm	97 935	0.28		
pt	970 121	2.75		
pvem	327 313	0.93		

Fuente: Elaborado con base en datos del ife en http://www.ife.org.mx/documentos/reselec/nuevo_1994/graficas/Pres_94.pdf y en el diario oficial de ese organismo.

*Cuadro 1.2. Resultados de la votación:
elecciones federales del 2000.*

<i>Partido</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>% de partic.</i>	<i>Absten- ción</i>
Alianza por el cambio (pan/pvem)	15 989 636	42.52	63.97	36.03*
pri	13 579 718	36.11		
Alianza por México (prd/pt/ Convergencia/pas)	6 256 780	16.64		
pcd	206 589	0.55		
parm	156 896	0.42		
Democracia Social	592 381	1.58		
Candidatos no registrados	31 461	0.08		

Fuente: Cuadro elaborado con base en datos del ife en <http://www.ife.org.mx/documentos/rselec/esta2000/sbpresrn.htm> y en el diario oficial de ese organismo.

*Cuadro 1.3. Resultados de la votación:
elecciones federales de 2006.*

<i>Partido</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>% de part.</i>	<i>Absten- ción</i>
pan	15 000 284	35.89	58.55**	41.45
Alianza por México (pri/pvem)	9 301 441	22.26		
prd/pt/Convergencia	14 756 350	35.31		
Nueva Alianza	401 804	0.96		
Alternativa	1 128 850	2.70		
No registrados	297 981	0.71		

** Compútos distritales de las elecciones federales de 2006, ife, en <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/nac.html>.

Fuente: Elaborado con base en datos del ife en http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/pdfs/gra_nal.pdf.

*Cuadro 1.4. Reformas constitucionales
en material electoral (13-11-07).*

<i>Artículo</i>	<i>Texto vigente</i>
Artículo 6.	La manifestación de las ideas no será objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.
Artículo 41	(...) I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal. (...) Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley. II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley: a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubiesen obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias. c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las aéreas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado ante-

Cuadro 1.4. Continuación.

Artículo

Texto vigente

riormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites de las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las le-

Cuadro 1.4. Continuación.

Artículo

Texto vigente

yes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda de radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero. Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

- a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federación, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;
- b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y
- c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refiere este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de go-

Cuadro 1.4. Continuación.

Artículo

Texto vigente

bierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expedidos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

IV. La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

(...) El Instituto Federal Electoral será autoridad en la material, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos. El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darses la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y procedimiento correspondientes.

El consejero presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del

Cuadro 1.4. Continuación.

Artículo

Texto vigente

Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remuneradas. La retribución que perciban será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

(...) La Ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección haya participado.

(...) La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

Artículo 85. Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviese hecha o declarada válida el 1 de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 97. Se deroga.

Artículo 99. El tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la material y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.
Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públi-

Cuadro 1.4. Continuación.

Artículo

Texto vigente

cas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer su cargo por cuatro años.

(...) Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inacutable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

(...) La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

(...) V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentra afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflicto previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y razones aplicables;

(...) VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes, y

XI. Las demás que señale la ley.

Las salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(...) La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.

(...) Los Magistrados Electorales que integren las salas Superiores y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen

Cuadro 1.4. Continuación.

Artículo

Texto vigente

para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución. Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores. En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo Magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

Artículo 108 Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Artículo 116 IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

- a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estará obligados por esta última disposición;
- b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;
- (...)
- d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;
- e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;
- f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;
- g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención

Cuadro 1.4. Continuación.

Artículo

Texto vigente

del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se de termine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y

n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

Artículo 134 Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes,

Cuadro 1.4. Continuación.

<i>Artículo</i>	<i>Texto vigente</i>
	voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Fuente: Instituto Federal Electoral [Anexo 1 en disco compacto], 2008, *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008. Documento de difusión con fines informativos*, ife, México.

Bibliografía

- Ackerman, John M., 2010, “Fantasías modernizantes”, *Nexos*, núm. 386, México, febrero, pp. 15-17.
- Aguilar Camín, Héctor, 2010, “¿Mienten los datos o miente la prensa? Una sesión de twitter sobre medios y violencia”, *Nexos*, núm. 389, México, mayo, pp. 17-20.
- Ai Camp, Roderic, 1993, *Politics in Mexico*, Oxford University Press, Nueva York.
- Alcántara Sáez, Manuel, 2004, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Alcocer V., Jorge y Humberto Musacchio, 2006, *México 2006: manual para lectores y electores*, fce (Col. Popular), México.
- Alonso, Jorge, 2000, “Las elecciones federales del 2000, consolidación del panismo”, *Espiral*, vol. 7, núm. 019, México, Universidad de Guadalajara, septiembre/diciembre, pp. 95-126. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13801905>.
- Becerra, Ricardo *et al.*, 1997, *La reforma electoral de 1996*, fce (Colección Popular), México.
- Becerra Chávez, Pablo Javier *et al.*, 2010, *La reforma política de 2010*, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México.

- Becerra Gelóver, Alejandro, 2000, “México y Estados Unidos en el proceso electoral 2000”, *El Cotidiano*, vol. 16, núm. 102, julio-agosto, pp. 88-101.
- Beer, Caroline C., 2003, *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, University of Notre Dame Press, Notre Dame (Indiana).
- Campuzano Montoya, Irma, 2002, “Las elecciones de 1998”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, vol. 23, México, iih-unam, pp. 207-241, en <http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc23/286.html>.
- Cansino, César, 2004, *El desafío democrático. La transformación del Estado en el México postautoritario*, Cepcom, México.
- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1988, *Elecciones 1988. ¿Qué paso?*, Diana, México.
- Cornelius, Wayne A., 1996, *Mexican Politics in Transition. The Breakdown of a One-Party-Dominant Regime*, Center for U.S.-Mexican Studies-University of California, San Diego.
- Cortés Guardado, Marco Antonio y Víctor Alejandro Espinoza Valle (coords.), 2009, *México después. Las reformas postelectorales*, Eón/Universidad de Guadalajara, México.
- Edmonds-Poli, Emily y David A. Shirk, 2009, *Contemporary Mexican Politics*, Rowman y Littlefield Publishers, Maryland.
- El Universal*, 2009, “Las 10 propuestas de reforma política de fch”, Sección Nación, Ciudad de México, 15 de diciembre, en http://www.eluniversal.com.mx/notas/vi_646052.html.
- Espinoza Toledo, Ricardo, 2007, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 20, México, Instituto Federal Electoral.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro y Luis Miguel Rionda Ramírez, 2005, *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, uam Azcapotzalco/Universidad de Guanajuato/somee/Eón, México.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro, 2011, “La reforma”, *Frontera*, 6 de octubre, p. 16A.

- Gómez, Leslie, 2011, “Revoca Trife ‘dedazo’ del pan”, *Reforma*, 16 de noviembre, en <http://www.reforma.com>.
- Gómez Tagle, Silvia, 1997, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México 1964-1994*, El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos, México.
- , *¿Cuántos votos necesita la democracia? La participación electoral en México 1961-2006*, Instituto Federal Electoral, México.
- González Graf, Jaime (comp.), 1989, *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*, Diana/inep, México.
- Instituto Federal Electoral (ife), 2008, *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008. Documento de difusión con fines informativos*, Instituto Federal Electoral-Centro para el Desarrollo Democrático, México.
- , 2008, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Ordenamientos Electorales*, tomo ii, ife, México.
- , 2006, *Elecciones Federales 2006. Encuestas y resultados electorales*, ife, México.
- , 2006, *Elecciones Federales 2006. Justicia electoral*, ife, México.
- , “Cómputos distritales de las elecciones federales de 2006”, en http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/pdfs/gra_nal.pdf.
- , *Memoria del proceso electoral federal 2000, 2001*, ife, México.
- , 1995, *Estadística de las elecciones federales de 1994: compendio de resultados*, ife, México.
- , 1994, “Estadística de las elecciones federales de 1994”, en http://www.ife.org.mx/documentos/reselec/nuevo_1994/graficas/Pres_94.pdf.
- Loaeza, Soledad, 1993, “La incertidumbre política mexicana”, *Nexos*, núm. 186, México, junio, pp. 47-59.
- Lujambio, Alonso, 2009, “Las elecciones presidenciales de 1994 y el futuro del Sistema de Partidos (análisis)”, *Crónica*, Sección

- Nacional, México, 6 de junio, en http://www.cronica.com.mx/especial.php?id_tema=1250&id_nota=430643.
- Méndez de Hoyos, Irma, 2006, *Transición a la democracia en México: competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, Flacso/Fontamara (Colección Argumentos), México.
- Merino, Mauricio, 2003, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Meyenberg Leycegui, Yolanda, 2002, “Los cambios y las permanencias. Las elecciones presidenciales del año 2000”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, vol. 23, México, unam, Instituto de Investigaciones Históricas, pp. 243-263, en <http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc23/287.html>.
- Mizrahi, Yemile, 2003, *From Martyrdom to Power. The Partido Acción Nacional in Mexico*, University of Notre Dame Press, Notre Dame (Indiana).
- Morris, Stephen D., 1995, *Political Reformism in Mexico. An Overview of Contemporary Mexican Politics*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (Colorado).
- Muñoz Ledo, Porfirio, 2007, *La ruptura que viene. Crónica de una transición catastrófica*, Grijalbo, México.
- Palma, Esperanza, 2004, *Las bases políticas de la alternancia en México. Un estudio del pan y el prd durante la democratización*, uam Azcapotzalco-División de Ciencias Sociales y Humanidades (Serie Sociología), México.
- Regalado, Jorge, 1994, “La oposición y las elecciones de 1994 en México”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 1, núm. 1, septiembre, en <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/espinal/espinalpdf/Espiral1/67-92.pdf>.
- Salazar C., Luis, 2001, *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática/Cal y Arena, México.
- Salomón, Carlos, 1988, *Las elecciones de 1988: parteaguas democrático en México*, El Día, México.

- Sánchez Gutiérrez, Arturo (comp.), 1992, *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*, Plaza y Valdés/Flacso, México.
- Sartori, Giovanni, 1999, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, 4ª reimpr., Taurus, México.
- Shirk, David A., 2005, *Mexico's New Politics. The pan and Democratic Change*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (Colorado).
- Silva-Herzog Márquez, Jesús, 1999, *El antiguo régimen y la transición en México*, Planeta/Joaquín Mortiz, México.
- Trejo Delarbre, Raúl, 2001, *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*, Cal y Arena, México.
- Valdés Vega, María Eugenia, "Alianza Cívica en las elecciones de 1994. Una reflexión", *Política y Cultura*, núm. 005, México, uam Xochimilco, otoño, pp. 175-190, en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=26700512>.
- Valdés Zurita, Leonardo, 1995, "Las elecciones presidenciales de 1988 y 1994 en México. ¿Inicio y fin de la transición?", uam Iztapalapa, Área de Procesos Políticos, Departamento de Sociología. Ponencia presentada en el encuentro 1995 de la Latin American Studies Association. Disponible en http://consulta.ife.org.mx/docs/ife-v2/ce/ce-PerfilesCG/perfilcg-pdf/Valdes_Zurita/2009/Publicaciones/ce-lvz-Art-14.pdf.
- , 1995, *Sistemas electorales y de partidos*, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 7), México.
- Villaseñor Gómez, Elio Arturo, 2011, "¿Gobiernos de coalición en México?", *Iniciativa Ciudadana* 20, 17 de octubre, en <http://www.iniciativaciudadana.org.mx>.
- Woldenberg, José, 2002, *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés, México.
- , 2011, "Reforma política", *Frontera*, 30 de abril, p. 19A.

Capítulo 2

¿Qué le pasó a la democracia en México?

Alberto Aziz Nassif

Cambios en el régimen político

La forma en la que cambió el régimen en México en las últimas décadas del siglo xx es una historia que ha obedecido a una complicada multiplicidad de relaciones. Hay muchas explicaciones, pero existe la necesidad de seguir ensayando nuevas preguntas para encontrar algunas respuestas.¹ En este trabajo consideramos que en las últimas dos décadas ha habido cambios políticos muy importantes que le han dado al régimen una nueva configuración y, al mismo tiempo, se puede reconocer que existen muchas expresiones del viejo régimen que siguen presentes pero mezcladas con nuevos perfiles. El régimen mexicano es una síntesis entre lo viejo y lo nuevo, con momentos y ciclos que predominan en una temporalidad variable.

Una forma con la que hemos tratado de entender este proceso ha sido la formulación de ciclos que nos ayudan a distinguir momentos diferentes en el correr de los años. Estos ciclos se forman por proyectos que se desarrollan en una temporalidad en la cual dominan dinámicas que acumulan experiencias, reformas, procesos electivos, y de pronto viene un cambio, una transformación que modifica la forma de procesar los conflictos, que regresan, porque hay momentos que se consideraban superados y regresan. Entre acumulación, cambio y regresos, el país ha

¹ Al proceso de cambio político se le ha nombrado transición votada, electoral, política, cosmética, de derecha, etcétera.

pasado, en estas dos décadas que significaron el paso de un siglo a otro, por una forma diferente de reparto del poder, por el advenimiento de la alternancia como una “normalidad”, por competencia política y pluralidad, por un ensanchamiento de las libertades políticas y derechos ciudadanos, y por la lenta pero continua construcción de una ciudadanía que batalla entre condiciones de pobreza y exclusión y una administración de intercambios clientelares, como una cultura dominante para administrar apoyos, recursos y políticas sociales.

Cuando hablamos de cambio de régimen, nos referimos a lo que Guillermo O’Donnell estableció como un sistema de instituciones para el acceso al poder, con normas formales e informales, con estrategias de inclusión y exclusión y con una serie de visiones e ideologías que legitiman la lucha por el poder. Estas transformaciones del régimen han sucedido de forma dinámica a lo largo de una temporalidad con tramos que podemos diferenciar de los que vamos a denominar “ciclos”.²

En textos anteriores hemos diferenciado estas etapas mediante criterios como el tipo de sistema de partidos políticos, entendido como un régimen de partidos, sobre todo para entender de qué forma evolucionó el régimen en los últimos 40 años del siglo xx.³ Para esa comprensión ubicamos tres fases que precedieron a la alternancia presidencial del 2000: un sistema de partido hegemónico, compuesto por una estructura de dominación y una dirección ideológica y moral que mantuvieron el predominio del partido gobernante desde la institucionalización del movimiento revolucionario hasta el 2000; esta hegemonía se fue transformando en dominación y se perdió la dirección intelectual y

² El concepto de régimen de O’Donnell es: “Los patrones formales e informales, explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales” (O’Donnell, 2008:30).

³ El análisis del régimen lo hacemos con base en las transformaciones del carácter dominante del sistema de partidos y su evolución de hegemónico a competitivo. En este proceso encontramos las características de O’Donnell.

moral con la crisis de un Estado que empezó a agotar sus reservas ideológicas, con el fortalecimiento de otras visiones del mundo y con el crecimiento de una sociedad que adelgazó los esquemas de control y de reparto de la estrategia corporativa, formada por diferentes sectores sociales.

El sistema de partido dominante se mantuvo varios años y fue acompañado de competencia y de los primeros signos de pluralidad. El conflicto se intensificó cuando ante cualquier elección competida había fraude y la protesta social terminaba en la calle sin salida institucional o en negociaciones extralegales. La pluralidad y la competencia por el poder, primero de forma muy conflictiva y sin posibilidad de alternancia, y posteriormente con un largo proceso de alternancias y ajustes de reglas, posibilitaron un escalamiento en la distribución del poder, desde los espacios locales y municipales a los estatales, hasta llegar al ámbito federal y al Poder Ejecutivo. Mediante este proceso se logró construir un sistema plural y competitivo donde los controles gubernamentales del viejo régimen cedieron su lugar a un sistema de instituciones de administración electoral que generó las primeras reglas de autonomía y equidad. Desde diversas interpretaciones se ha considerado que esta etapa dio lugar a una transición democrática, muy polémica conceptualmente y plagada de interrogantes a medida que pasan los años y crece el desencanto con los resultados de este proceso político.⁴

Lo que queremos hacer en este trabajo es presentar algunas de las claves de estos ciclos, que ocurrieron principalmente después de la alternancia presidencial del 2000. Para ello desarrollaremos cinco partes: las reglas del juego; los ciclos de conflicto, reforma y elección; los problemas de representación y su vínculo con el voto; la lógica de las coaliciones, que animó algunos procesos locales, y los problemas de una reforma al régimen que no ha podido ser aprobada para enfrentar a una demo-

⁴ Aziz, "La construcción de la democracia electoral", en Bizberg y Meyer, 2003:367-428.

cracia altamente insatisfactoria en la que está atrapado el país en la actualidad.

Reglas y claroscuros

Estas fases, que nos ayudaron a entender el cambio en el régimen de partidos, dejaron de ser significativas como un identificador de procesos cuando el carácter dominante de este régimen empezó a caracterizarse por la competencia y la pluralidad. Podemos establecer que durante las primeras facetas del cambio en el sistema de partidos los conflictos por una demanda de apertura y las inercias del autoritarismo mexicano formaron una tensión constante como una de las características importantes del régimen desde los años ochenta hasta mediados de los noventa, es decir, un proceso que queda sintetizado en las sucesiones presidenciales de 1982, 1988 y 1994.

Hay dos reformas político-electorales emblemáticas que enmarcaron el sistema político y le dieron forma al régimen; una fue la de 1977, cuando se construye el sistema mixto de representación, se establecen nuevas formas para incorporar partidos y comienza propiamente una larga y complicada época de construcción de partidos y espacios de representación. Se establecen las primeras herramientas para canalizar la pluralidad institucional. De forma limitada, se inicia la institucionalización de la competencia, que tiene un perfil dual entre el partido gobernante y el resto de las oposiciones (izquierdas y derechas). La otra reforma fue la de 1996, que establece condiciones de equidad en la competencia y autonomía en los órganos electorales. Entre estos dos procesos transcurren dos décadas de ajustes, múltiples conflictos, fraudes electorales, predominio del partido gobernante, falta de equidad en la competencia y una serie de reformas electorales que, como el juego del gato y el ratón, tenían avances pero también marcados retrocesos. Es lo que podemos llamar las reformas a modo para mantener el con-

trol y dejar a las oposiciones sin posibilidades reales de llegar al poder.

Fue a pesar de estas reglas que poco a poco se fue fortaleciendo de manera irregular en el territorio del país la presencia opositora, que le empezó a quitar, mediante el voto, espacios importantes al partido gobernante, primero en los municipios, luego en los congresos locales y más tarde en las gubernaturas. El primer gobierno estatal de un partido opositor fue Baja California en 1989. Sin embargo, fue hasta la reforma de 1996 cuando se completó el ciclo de alternancias y se hizo posible la alternancia en el Congreso de la Unión y en la Presidencia de la República. En el cambio de reglas está la diferencia de una historia como la de la sucesión de 1994 y la del 2000, o la diferencia entre las elecciones intermedias de 1991 y las de 1997.

Después de la alternancia presidencial del 2000 empezó una nueva historia en el sistema político. En aquellos momentos se podía considerar que había llegado a su fin un largo ciclo para la construcción de un sistema político con elecciones confiables y equitativas y que empezaba uno nuevo en el que el objetivo era tener un sistema democrático. En esos primeros años se pusieron a prueba los contrastes entre expectativas y realidades, las tensiones entre impulsos para democratizar al país y las inercias para que no hubiera cambios:

- Una cosa fue *la alternancia electoral* en todos sus niveles y otra muy diferente las reformas institucionales, la construcción de consensos en un sistema plural y con gobierno dividido.
- De la misma forma, una cosa fue *la autonomía de los organismos electorales*, sacar a los partidos y al gobierno del control electoral, y otra muy diferente mantener y consolidar esta autonomía de los partidos políticos.
- Una cosa fue construir *un sistema competitivo de partidos* y otra muy diferente ha sido ver cómo la competencia se

transformó en un sistema partidocrático, cerrado en sí mismo y lejos de la ciudadanía.

- Una cosa fue tener dinero público, como el *mecanismo predominante para el financiamiento político, y acceso a medios masivos*, como el inicio de las campañas mediáticas, y otra constatar que el modelo de financiamiento y medios llevaría a una crisis de vaciamiento político, creciente abstención y altísimos costos, como lo mostraron los comicios intermedios de 2003.
- Una cosa fue invertir recursos públicos jugosos para tener una *democracia electoral*, y otra diferente fue constatar que la inversión dejaba resultados muy pobres e insatisfactorios.⁵

Una de las señales del proceso electoral del 2000 fue comprobar que la mediatización de la política partidista generaba un déficit estructural de recursos en el modelo de financiamiento público, que llevaba a los partidos a buscar dinero y meterlo a la competencia mediática por fuera de la legalidad. Los casos de Amigos de Fox y Pemexgate fueron un signo emblemático de este problema. Las elecciones intermedias de 2003 llegaron a ser más costosas que las presidenciales y también con un incremento en el abstencionismo. Eran señales de que la reforma de 1996 necesitaba un ajuste importante; pero fue hasta después del conflicto postelectoral de 2006 cuando, en un raro consenso, la clase política recuperó autonomía frente a los poderes fácticos de la televisión, que se habían convertido en una fuerza que marcaba tonos, modulaba el discurso de las campañas, imponía sus precios y los partidos y candidatos quedaban siempre en deuda con los medios, y decidió hacer la reforma política de 2007-2008.

⁵ Un cálculo de lo que se ha gastado en elecciones entre el 2000 y 2011, sumando el ife, el Trife y la Fepade, supera los 117 mil millones de pesos (<http://www.animal-politico.com/2011/07/10-puntos-sobre-el-gasto-electoral-en-mexico>). A este gasto hay que añadir el de los institutos estatales, más el de los tribunales locales, y es posible que la suma suba hasta más de 160 mil millones de pesos.

Las elecciones del 2006 conjuntaron varias debilidades y formaron una tormenta perfecta: el debilitamiento del organismo electoral (ife), que desde la renovación de consejeros en 2003 sufrió la venganza de los partidos que habían sido multados; los legisladores del pri y pan le bajaron el perfil a los consejeros, partidizaron abiertamente la selección y dejaron fuera a una de las tres principales fuerzas políticas, el prd. Con estas condiciones dejaron a un equipo de reflejos lentos y con el compromiso democrático subordinado a las presiones y a los intereses partidistas. Después vino el agravamiento de la mediatización, y prácticamente siete de cada 10 pesos de financiamiento de los partidos fueron a parar a las arcas de los medios.⁶ Y para rematar, se rompieron acuerdos y pactos por la intervención ilegal de diversos actores que contaminaron notablemente el proceso electoral. En suma, las piezas del regreso al conflicto electoral en 2006 fueron: cuotas partidistas en el árbitro y debilitamiento del organismo electoral, mediatización extrema, intervenciones ilegales en los medios, un clima de alta polarización política, crispación social y un resultado completamente cerrado (medio punto porcentual de diferencia), todo lo cual detonó un conflicto que marcó un ciclo de desencanto democrático de proporciones elevadas, y fue la antesala de un sexenio dominado por la política de combate al crimen organizado (47 515 muertes según la pgr, 11 de enero de 2012), un incremento delictivo notable en secuestro, extorsión y asesinato, que han sumido al país en una crisis de expectativas y de pérdida de horizontes de futuro, como se puede ver en cualquier medición de expectativas, por ejemplo en el *Latinobarómetro* de 2010 y 2011.

Ciclo conflicto-reforma-elección

La democracia mexicana, inicial y frágil, pasó otra vez en 2009 por las urnas; pero en esa ocasión hubo nuevas reglas por la

⁶ Ver el texto de Aziz Nassif e Isunza Vera, “La crisis del modelo electoral mexicano: financiamiento, medios, instituciones y política social”, 2007, pp. 740-784.

reforma de 2007-2008. Se cumplió el ciclo con el cual se ha dado la transformación de nuestro sistema político desde hace más de 30 años. Las elecciones intermedias de 2009 se llenaron de contenidos contradictorios; el proceso trajo nuevos odres, pero el vino no logró ser tan nuevo como se hubiera deseado.

Los fantasmas de 2006 rondaron la elección de 2009: el conflicto, la polarización, las dudas y sospechas; lo que se hizo y no se sancionó en el rompimiento de la legalidad; las violaciones a la legalidad y la impunidad; los paquetes que se debieron abrir y no se abrieron; los medios y los partidos, el dinero y los spots; en fin, lo que pudo haber sido para regular esta avalancha y no fue, las responsabilidades de los actores y el desgaste que dejaron en las instituciones, los trechos que se retrocedieron y las percepciones de hartazgo, desencanto y desafección ciudadana fueron piezas que no han dejado de gravitar en el ánimo social, como fantasmas que recorren el país.

Un supuesto se desprende del ciclo de conflicto-reforma-elección: después de 2006, la clase política no podía ir a otra elección sin hacer una reparación del barco. Así llegó la reforma que estableció la nueva ruta electoral. Lo que vino después es la historia de ese proceso. El proceso electoral de 2009 se compuso de varios ingredientes: uno fue la reforma, el siguiente fue la implementación y después los resultados y sus consecuencias. Hay que mirar las reglas, las prácticas y las dinámicas institucionales.

La parte medular de la reforma electoral de 2007 fue el cambio en el modelo de medios, la prohibición para la compra-venta de tiempos en radio y televisión para todos los actores, la cual ya existía para terceros en el Cofipe, pero ahora quedó de forma generalizada y como parte del ordenamiento constitucional. Con este modelo llegaron un gran número de nuevas facultades correspondientes al ife, 53 para ser exactos, y las consecuencias para la propaganda política gubernamental se despersonalizan (con la excepción de los días previos y posteriores a los informes de labores). Asimismo, se constituciona-

lizaron las restricciones a la propaganda sucia, que ya estaban en la ley secundaria.⁷

La trama de esta reforma tiene como antecedente fundamental la Ley Televisa, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró anticonstitucional el corazón de esa ley, por la que los concesionarios de medios se habían apropiado de un bien público, el espacio radioeléctrico del país.⁸ Con la reforma de 2007-2008 la dimensión de los medios en la vida política presenta nuevas dimensiones. A estas alturas ya prácticamente nadie duda del inmenso poder que han adquirido los medios masivos, y de forma particular la televisión. Se trata de un entramado potenciado por el fenómeno de la globalización: son complejos indus-

⁷ El Consejo General del ife se reunió tres veces más que en 2006 por el proceso especial sancionador, mecanismo para canalizar la penalización sobre la regulación de tiempos en radio y televisión. En 2009 hubo dos procesos paralelos: por una parte, la organización electoral propiamente dicha y, por la otra, la administración y el litigio por el nuevo modelo de comunicación. La organización tuvo resultados bastante buenos, casillas instaladas, funcionarios capacitados. Se abrieron más de 40 mil casillas en los cómputos distritales, 30 por ciento del total, situación impensable en 2006. El ife demuestra que es una burocracia que sabe organizar elecciones.

⁸ La Ley Televisa fue aprobada vía *fast track* en la Cámara de Diputados en diciembre de 2005 y a finales de marzo de 2006 se aprobó en el Senado. Así se empezó a cerrar el círculo de una mediocracia privilegiada que había logrado una nueva ley para sus intereses. Sin embargo, un año después las cosas empezaron a cambiar. Fue la controversia constitucional de un grupo plural de 47 senadores lo que sirvió para empezar a desandar el camino. La Suprema Corte de Justicia de la Nación definió la inconstitucionalidad de varios artículos de esa ley y cambió la correlación de fuerzas. Los puntos más importantes contra los que se decretó la inconstitucionalidad fueron los siguientes: el privilegio de los concesionarios de radio y televisión para prestar servicios de telecomunicaciones (artículos 28 y 28-A de la Ley Federal de Radio y Televisión), el refrendo automático de las concesiones (artículo 16), la subasta como mecanismo para la asignación de concesiones (artículo 17-G), el plazo de 20 años para las concesiones (artículo 16) y la discrecionalidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte para asignar concesiones (artículo 20). Hubo varios puntos que también se consideraron inconstitucionales, pero no se logró la mayoría de ocho votos requerida para decretarlo, como el sistema escalonado para los nuevos comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) y el sistema diferenciado para otorgar concesiones y permisos para radio y televisión. También se validaron al menos seis de las impugnaciones, puesto que los ministros decretaron que no había inconstitucionalidad, sobre todo en el caso de la Cofetel, que se queda como órgano desconcentrado, y se confirma que sí hay un régimen legal diferenciado entre telecomunicaciones y radio y televisión.

triales que llegan a modelar y modular la vida pública en las democracias y, además, tienen una importancia enorme en la definición de la agenda pública. Lo que cambia de un país a otro son los mecanismos de regulación y, sobre todo, el acotamiento que se hace ante el carácter monopólico.

Antes de la reforma, los medios se llevaban la mayor parte del gasto de financiamiento público en tiempos de campaña. Además, como no había reglamentación sobre las precampañas, la exhibición mediática de la clase política era constante y formaba una parte central de las estrategias de posicionamiento de los políticos. Con el modelo que generó competencia y alternancia llegó también una fuerte mediatización de la vida pública. Sólo hay que recordar el beneficioso arreglo, conocido como “el decretazo”, que hizo Vicente Fox con los medios el 10 de octubre de 2002, con el cual se suprimió 12.5 por ciento de los tiempos oficiales y se acordó una reducción a 35 minutos diarios en radio y 18 en televisión.

El dinero político empezó a circular en una amplia avenida; los recursos que salían del Estado llegaban al ife, intermediario entre la tesorería y los partidos, y de ahí se iniciaba la compra de spots en radio y televisión para precampañas y campañas electorales. Un gasto creciente, un círculo vicioso de campañas mediáticas y dinero. La política mediática creció para promover personalidades y crear candidatos con objetivos de legitimación, más que de información.

La historia que siguió fue la reforma electoral y, de forma central, el cambio en el modelo de comunicación. El combate de los medios contra la reforma electoral no es sólo por dinero, sino por la pérdida del control sobre un espacio, por la pérdida de la capacidad de incidir en candidatos y partidos de una forma determinante. El nuevo modelo reivindica a un Estado que, a pesar de todas sus vulnerabilidades, todavía tiene capacidad de regulación frente a los poderes fácticos. Así que la confrontación que surgió por esta reforma tiene una cara real: regular la relación entre dinero público y medios masivos, pero los medios le han

querido poner la máscara de lucha por la libertad de expresión. En suma, se trata de regular el comercio y no tiene nada que ver con la limitación de libertades. A pesar de la reforma los legisladores no completaron el trabajo legislativo, que consistía en seguir con el ordenamiento que dejó la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁹

Quedaron huecos importantes en la legislación (por ejemplo, una ley secundaria sobre el artículo 134 de la Constitución (que regule la propaganda oficial y el derecho de réplica). Con la reforma el proceso electoral complejizó la regulación y generó múltiples litigios entre los medios, las televisoras y el ife, como se puede observar ahora con el proceso electoral de 2012, cuando todos los días hay reclamos y litigios entre las autoridades reguladores, el ife y el Trife y los medios agrupados en la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (cirt).

Problemas de representación y sentidos del voto

La democracia en México tiene un problema importante de representación. Hay una composición diversa en este fenómeno: el modelo de financiamiento y medios ha propiciado un distan-

⁹ En febrero del 2009, ya con el proceso electoral iniciado, fue cuando se retomó el proyecto de hacer las transformaciones de la reforma electoral en la Ley de Radio y Televisión. Después de 2007-2008 se dejó incompleta la legislación en materia de radio y televisión. El Senado decidió desempolvar la reforma a Ley de Radio y Televisión y hacer una suerte de reforma espejo. El caso resultó tan complicado que la misma prensa destacó la nota con dos posiciones radicalmente diferentes: mientras un diario señaló que había un avance, otro escribió que se trataba de un retroceso:

—“Da Senado dientes a ife frente a tv”, *Reforma*, 18 de febrero de 2009.

—“Senado le quita dientes al ife”, *El Universal*, 18 de febrero de 2009.

La reforma a la Ley de Radio y Televisión contiene algunos avances y retrasos. En una apretada síntesis coincidimos con la siguiente posición, que en un balance señala que es positiva “la aplicación supletoria del Cofipe, así como el reconocimiento de la autoridad electoral del Instituto Federal Electoral a la Ley de Radio y Televisión; sin embargo, a cambio de estos logros se protege a los concesionarios, pues todo queda a discreción del titular de la sct” (Jesús Cantú, “Propuesta bloqueada”, *Proceso*, núm. 1686, 22 de febrero de 2009). Se ganó en concordancia y armonía entre las leyes, pero en el camino se perdió claridad y contundencia en las facultades sancionadoras del ife.

ciamiento entre la clase política y la ciudadanía. Con recursos y medios masivos los ciudadanos se vuelven simples espectadores de la política, la cual a menudo se convierte en un espectáculo escandaloso y desagradable. Las élites políticas seleccionan a los candidatos y los ciudadanos escogen entre esas opciones; ése es el único juego real de los ciudadanos, y ése es el alcance de participación en una democracia predominantemente electoral.

La selección de las propuestas que presentan las élites está en el corazón de la teoría sobre la democracia que postuló el economista austriaco Joseph Schumpeter en 1942, y que los partidos políticos en México han decidido aplicar al pie de la letra: “La democracia significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle (...) es el gobierno del político” (Schumpeter, 1998:222). No importa el color partidista, no hay que hacerse bolas. Por ejemplo, las candidaturas en 2009 fueron designaciones de las direcciones partidistas en una buena cantidad de casos.¹⁰ Este tipo de procedimiento implica la lógica de que los candidatos están obligados a quedar bien con quien lo designó, y si llega a ser legislador, tendrá que seguir las instrucciones del aparato que lo puso en la curul de San Lázaro. ¿Qué importa el voto ciudadano y los compromisos que se establezcan con el electorado? Quizá el problema electoral de fondo sea comprobar que Schumpeter tenía razón, y que el voto ciudadano sólo servirá para corroborar decisiones que ya tomaron las élites.

No todos los cambios de reglas resuelven los problemas. En este sentido, la reforma electoral que hemos comentado antes se enfrentó a una primera evaluación donde la ciudadanía hizo críticas importantes. En una encuesta de gea-isa, de marzo de 2009, hubo datos de que la reforma electoral no logró recuperar la confianza en el ife y en sus consejeros, y la renovación no dio

¹⁰ El pri eligió en una convención de delegados a sus mejores cartas para 236 distritos en donde sólo había un solo precandidato; la cúpula del pan eligió a 195 personas para igual número de distritos, el 65 por ciento; el prd designó 245 candidaturas mediante una comisión que negoció entre sus tribus las listas (datos de los informes del Comité Conciudadano para la Observación Electoral).

los resultados esperados. Así, un 56 por ciento de los ciudadanos consideró que debería reducirse más el financiamiento de los partidos y un 74 por ciento opinó que debería disminuirse la cantidad de los anuncios de los partidos en radio y televisión. Ocho de cada diez ciudadanos evaluaron que la cantidad de spots políticos era excesiva. Hay que recordar que los tiempos oficiales para la política se dividieron en un esquema que propició una severa espotización de la propaganda política.

En esta encuesta la medición también se hizo sobre los contenidos: 69 por ciento estableció que los spots no lo motivan a votar, 67 por ciento afirmó que con esos mensajes no recibió información valiosa y 59 por ciento expresó que no tuvo interés en ver o escuchar los mensajes de los partidos políticos. Sólo a una minoría de 24 por ciento le interesó informarse sobre las campañas electorales. Estos resultados indicaron que la reforma presenta dificultades, porque una cosa fue cambiar el modelo de medios, prohibir la compra de tiempos en radio y televisión, y otra muy distinta fue propiciar una nueva dinámica en el debate político. En 2009 hubo ausencia de agendas legislativas con perspectivas de futuro, lo cual cuestiona la representación democrática.

En México, la relación de los ciudadanos con las urnas ha sido complicada. Cada proceso electoral se construye con características singulares. La memoria nos remite a que 1988 se caracterizó por el fraude, la ruptura del cardenismo, la inauguración de la competencia tripartita, la caída del voto priísta. En 1994 hubo una elección en un clima de miedo, con un altísimo grado de participación, ruptura de los límites políticos y una marcada desigualdad en las condiciones de la competencia. En 1997 se estrenaron organismos autónomos y por primera vez la Ciudad de México eligió a sus autoridades. El 2000 fue la alternancia presidencial, en 2003 fue la elección más cara y abstencionista de la historia y en 2006 regresó el conflicto y hubo una grave polarización política. Una de las novedades de 2009 fue la corriente de opinión que planteó la anulación del voto como

una respuesta ciudadana ante el descontento con los partidos políticos.

El debate en torno al voto nulo se planteó en los siguientes términos: los que afirmaban que era mejor votar basaron su tesis en que su voto decidiría la conformación del gobierno; en cambio, los “anulistas” dejarían en manos de otros la decisión. Por su parte, los que querían anular confiaron en que con ello se mandaría una señal, una llamada de atención, a los partidos para que cambiaran sus rasgos partidocráticos, su autismo político, y reconstruyeran una representación democrática de calidad. El movimiento de voto nulo tuvo un total de 5.4 por ciento de la votación; fue la quinta fuerza del país.

Uno de los temas importantes de la discusión sobre el sentido del voto y sus capacidades nos lleva a la siguiente pregunta: ¿Para qué alcanza el voto? Cuando hay elecciones equitativas y libres se puede elegir gobernantes con el sufragio como un instrumento que ha llevado a la incipiente democracia mexicana, a un reparto del poder entre diferentes partidos, alternancias, cambios de partido en el gobierno, expresión de la voluntad mayoritaria y de las minorías, diferentes niveles de gobierno a cargo de distintos partidos. Pero ha servido poco para exigir cuentas a los políticos, para obligar a nuestros supuestos representantes a que se comporten de acuerdo con las promesas de campaña y los compromisos con la ciudadanía. En ese sentido el voto es débil. Hay un inconveniente técnico: los gobiernos toman múltiples decisiones todos los días, y los ciudadanos decidimos una sola vez cada tres o seis años. El voto no alcanza para controlar a los gobernantes. Esa experiencia es una de las fuentes del descontento y desafecho ciudadano hacia los políticos. La autonomía de los políticos respecto al voto es muy amplia.¹¹

¹¹ El valor del voto se orienta básicamente a la elección de representantes; el comportamiento de los gobernantes queda con bastante autonomía del elector porque no hay mecanismos directos de exigencia para una adecuada rendición de cuentas. En el siguiente proceso electoral se puede aplicar el voto de castigo y generar una alternancia; pero, al mismo tiempo, se necesitan otros factores, como una oposición

Desde que se inició la alternancia presidencial hay una dinámica que se ha repetido en dos ocasiones: las elecciones presidenciales las gana el pan en el 2000 de forma evidente y en 2006 con un resultado muy cerrado, con 0.5 por ciento de diferencia del segundo lugar y con un proceso cuestionado en su legitimidad. En las dos ocasiones, las elecciones intermedias, en 2003 y 2009, han modificado la composición de la Cámara de Diputados a favor del pri, que recupera terreno y logra el grupo parlamentario más grande; en cambio, el panismo pierde y la izquierda se cae. En la derrota panista de 2009 también se perdieron las gubernaturas de San Luis Potosí y Querétaro, además de varios municipios importantes, como Guadalajara, Zapopan y Naucalpan, y el prd perdió importantes municipios en el Estado de México, como Ecatepec y Nezahualcóyotl.

Los problemas de representación se construyen en un contexto político, social y económico determinado. En pocos momentos se han juntado tantos factores para generar un contexto desfavorable al gobierno en turno como el que rodeó a los comicios de 2009: una mala situación en materia de seguridad pública, un gobierno federal concentrado de forma obsesiva y monotemática en combatir al crimen organizado, los estragos de una crisis económica que ha afectado directamente el empleo y el bienestar de la ciudadanía, además de una falta de propuestas, incumplimiento de promesas, alianzas facciosas. Si a esas razones le agregamos que el pan construyó de forma íntegra su campaña alrededor de la figura de Felipe Calderón y su combate al crimen organizado, nos dan una explicación de la derrota blanquiazul.

Otro factor que explica el triunfo del pri fue el mapa de una izquierda que se fue desplomando desde su derrota en 2006. La crisis postelectoral, la elección interna del prd de prolongar un conflicto durante ocho meses, la fragmentación de los grupos internos (tribus), condujeron a ese partido a dejar de ser una opción política atractiva para un amplio sector de centro-izquier-

fuerte y competitiva, porque hemos tenido casos de malos gobiernos que repiten en el poder por una débil oposición.

da. El daño que no lograron hacerle al prd sus grandes adversarios, como Salinas o Fox, se lo han hecho ellos mismos. El pri integró en su campaña al menos dos factores que le permiten navegar en la política electoral sin un proyecto específico, es decir, un etéreo discurso de esencias que no lo comprometen a nada en concreto, y una visión de que ellos sí saben gobernar y son eficientes.

El voto democrático convive, como en mundos paralelos, con inercias autoritarias, con intereses monopólicos y con una grave captura del Estado. La fuerza del voto no ha podido modificar esos intereses. El voto no ha logrado hacer las reformas para cambiar las reglas del juego y tener un mejor sistema político, un país menos desigual, una justicia más expedita y eficaz, una mejor rendición de cuentas de los gobernantes, acotar la impunidad, establecer derechos universales tutelados por el Estado.

La lógica de las coaliciones locales en 2010

Frente a las elecciones locales, el pan y el prd se plantearon la posibilidad de hacer alianzas locales para enfrentar en mejores condiciones al pri, que se había fortalecido de forma importante. ¿Cómo y por qué regresamos a las discusiones previas a la alternancia presidencial del año 2000? Hay varios ingredientes distintos: estamos en la segunda presidencia de alternancia; incluso regresó el conflicto electoral en 2006; ya pasamos por otra reforma electoral, en 2007, para cumplir el ciclo perfecto de elección-conflicto-reforma que ha caracterizado a la política mexicana en los últimos 30 años. Lo que no cambió fue la presencia de un partido que durante 80 años ha gobernado en varios estados del país. Las diferencias entre el ámbito nacional y los espacios locales marcan una distancia amplia, como si estuviéramos frente a dos países, ante dos regímenes.

José Woldenberg ordenó el problema en un texto muy didáctico que publicó en *Reforma* (“Dos lógicas”, 28 de enero de

2010). Allí señaló que hay dos lógicas desde las que se discuten estas alianzas: una es la de democracia versus autoritarismo, que es la que justifica la alianza entre prd y pan, y otra es la de izquierda versus derecha. En las dos hay argumentos interesantes y atendibles. En varias regiones del país hace falta una primera alternancia para construir gobiernos más responsables y transparentes.

En la fase de la transición uno de los objetivos era desmontar el régimen de partido de Estado. Para eso se llegaron a plantear intentos de coalición entre actores y organizaciones que estaban en el centro político, tanto a la izquierda como a la derecha. Incluso, en 1999 se exploró la posibilidad de lanzar un solo candidato de la oposición para las elecciones presidenciales del 2000. El intento fracasó por diversas razones, pero quizá la más fuerte fue que ninguno de los dos precandidatos en ese momento, Cárdenas y Fox, estaba dispuesto a ceder su lugar al otro.

En la siguiente década, después de las elecciones presidenciales del 2000, la idea regresó. Con la regularización de la competencia electoral y la generalización de las alternancias, se volvió una práctica común hacer alianzas partidistas. Los partidos chicos se beneficiaron de su alianza con alguno de los tres partidos grandes, hasta que la reforma de 2007-2008 y, sobre todo, la corrección que hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación obligaron a que cada partido obtuviera sus votos (el 2% como mínimo) para conservar el registro. Con esta regla han aparecido y desaparecido múltiples partidos en el espectro político.

Después del triunfo priísta en 2009¹² y frente a las elecciones locales de 2010, el pan y el prd regresaron a la idea de formar coaliciones electorales en algunos estados para lograr condiciones competitivas frente al pri. Las coaliciones entre izquierdas y derechas, sobre todo después del conflicto electoral de 2006, se volvieron de inmediato un tema polémico. Para algunos actores fue un tabú, pero para otros una posibilidad completamen-

¹² El pri logró ganar 237 diputados en 2009, y con los 21 de su aliado, el Partido Verde, obtuvo una mayoría en San Lázaro.

te legítima. Lo cierto es que a estas alturas se puede ver que en la política partidista predomina el pragmatismo y las ideologías han quedado muy rezagadas. Las diferencias partidistas existen, pero también hay espacio para las convergencias. Hay varios supuestos que se vuelven a debatir sobre las alianzas entre izquierdas y derechas. El fortalecimiento electoral del pri y el hecho de que en varios estados se reproduzca una política caciquil y autoritaria, como en Oaxaca, Puebla o Hidalgo, llevaron a izquierdas y derechas a pensar en una amplia convergencia política para lograr una alternancia.

Con el nivel de pragmatismo, resulta complicado sostener que esas alianzas son antinaturales o ilegítimas, como afirmaban muy molestos los priístas. La lógica de formar alianzas y coaliciones electorales llevó a un escenario de múltiples arreglos políticos entre los partidos en aquel 2010. Por ejemplo:

- El pri y el pvem decidieron ir juntos en Veracruz, Tlaxcala, Oaxaca, Chihuahua, Aguascalientes y Zacatecas; en estos tres últimos también se sumó Nueva Alianza.
- El pan y el prd decidieron ir juntos en Oaxaca, Puebla, Durango, Hidalgo y Sinaloa; en varios de estos estados se sumaron el pt y Convergencia.
- En otros estados se hicieron alianzas entre los tres partidos de izquierda, prd, pt y Convergencia; en cambio, en Zacatecas el prd y el pt fueron cada uno por su lado.
- Algunas alianzas entre prd y pan postularon a un candidato procedente del pri, como en Durango y Sinaloa, y en otros casos hubo ex priístas que ya habían estado en otros partidos, como en Puebla y Oaxaca.

Como en botica, en 2010 hubo todo tipo de alianzas electorales. No resultó extraño ver al Partido Verde y al partido de la maestra Gordillo (Nueva Alianza) con diferentes opciones, porque son las organizaciones en las que más predomina el carácter de una franquicia que se alquila al mejor postor.

En todas las posibles alianzas existe un componente pragmático de base, ganar más votos y enfrentarse a un pri que se ha fortalecido de manera sustancial y puntea las intenciones de voto rumbo a la sucesión presidencial. En este sentido, no hay unas alianzas mejores que otras. No se puede condenar una alianza y aprobar otra; todo depende de los objetivos y programas que se puedan establecer en común. Las alianzas se dan en torno a algún candidato con posibilidades de ganar la gubernatura, como sucedió en Oaxaca con Gabino Cué, Xóchitl Gálvez en Hidalgo, Mario López Valdez (Malova) en Sinaloa y Rafael Moreno Valle en Puebla.

Después de muchas experiencias con cambios de partido en el gobierno, resulta ingenuo considerar que la alternancia por sí misma pueda llevar a cambios democráticos importantes. Tener un partido diferente en el gobierno no significa necesariamente que haya cambios políticos relevantes. Pero, al mismo tiempo, también se puede apreciar que las alternancias pueden ser determinantes para oxigenar de forma mínima el escenario político en algunas regiones. En este sentido, una alternancia puede resultar tan mala y defectuosa como un viejo gobierno del pri, pero abre algunas posibilidades, quizá permite mínimos movimientos. Después de lo que pasó en Oaxaca en 2006 y de la enorme impunidad que domina en ese estado, no resultó despreciable que el partido gobernante y el gobernador Ulises Ruiz perdieran las elecciones. De igual forma sucedió en Puebla con el famoso *Góber Precioso*, Mario Marín, que también perdió las elecciones. Conectar a las urnas con la posibilidad de un cambio de partido como consecuencia de graves violaciones a la legalidad puede ser, a pesar de todo el desencanto y las limitaciones de la alternancia, una ruta para dar sentido prospectivo al voto y a las elecciones.

Las elecciones locales en 2010 y las alianzas entre pan y prd afectaron el trabajo legislativo pero dejaron una nueva distribución del poder en los estados en donde hubo comicios. De las 12 gubernaturas que se disputaron (Chihuahua, Durango, Zacatecas, Tamaulipas, Sinaloa, Aguascalientes, Puebla, Oaxaca, Veracruz,

Hidalgo, Tlaxcala y Quintana Roo), en la mitad hubo alternancia (cuadro 2.1). El eje fueron los triunfos y derrotas del pri; así, mientras que recuperó estados que estaban gobernados por el pan, como Aguascalientes y Tlaxcala, o Zacatecas, que tenía dos sexenios en poder del prd, perdió tres estados a manos de la alianza entre pan y prd, Puebla, Oaxaca y Sinaloa. De esta forma, lo que se había presagiado como un triunfo de “carro completo” para el pri terminó con resultados divididos.

Cuadro 2.1. Balance en las seis gubernaturas que tuvieron alternancia en 2010.

Triunfos del pri en Aguascalientes, Tlaxcala y Zacatecas Población: 3 501 315 Padrón electoral: 2 695 948 pib (en millones de pesos): \$273 086 Presupuesto (en millones de pesos) \$58 150	Derrotas en Oaxaca, Puebla y Sinaloa Población: 11 498 396 Padrón electoral: 8 363 636 pib (en millones de pesos): \$807 179 Presupuesto (en millones de pesos) \$117 614
---	---

Fuente: Reforma, 6 de julio de 2010.

En una lectura formal, el balance del tricolor no alteró sus números, perdió tres estados y ganó otros tres; sin embargo, en el peso específico de número de ciudadanos gobernados, pib, padrón electoral y presupuesto público sí hubo una derrota importante para el partido.

En 2009 el pri se recuperó de sus derrotas de 2006 y logró resultados de importancia, a tal grado que prácticamente en la mitad de los estados del país obtuvo carro completo, en 11 estados ganó todos los distritos y en otros cinco sólo perdió uno o dos distritos. Los casos que mayor contraste tienen son los cinco estados en donde hubo en 2010 una alianza electoral entre pan y prd: en 2009 el pri ganó todos los distritos en Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Durango e Hidalgo; un año después perdió en los primeros tres las gubernaturas, sacó casi un empate en Durango y en Hidalgo tuvo una fuerte competencia. Lo mismo le pasó al prd en el estado de Zacatecas: en 2009 ganó todos los distritos

y un año después perdió la gubernatura. Al pan le pasó en Baja California, ganó todos los distritos en 2009 y en 2010 perdió todos los municipios y 11 diputaciones locales.

Los niveles de participación fueron diferentes y en varios estados los altos grados de abstención obedecieron a situaciones relacionadas con el clima de violencia. De las 14 entidades en donde hubo comicios, el grado de participación –comparada con la que hubo seis años antes en las elecciones de 2004– baja en 11 y sube en tres, curiosamente en las entidades en donde hubo alternancia por primera vez (Oaxaca, Puebla y Sinaloa). Las elecciones de 2009 presentaron un fenómeno que se volvió a expresar en 2010: a medida que un estado tiene un clima de violencia alto, como Baja California, Chihuahua y Tamaulipas, la participación desciende. De tal manera, mientras en Oaxaca, Puebla y Sinaloa (este último también con un clima de violencia alto y en donde la variable alternancia pesó más que la variable violencia) se movieron los promedios de participación entre 55 y 57 por ciento, en los estados fronterizos (Chihuahua, Tamaulipas y Baja California) los porcentajes de participación estuvieron entre 31.7 y 39.8 por ciento, es decir, 20 puntos porcentuales menos. En nueve de los 14 estados el promedio de participación estuvo en 55 por ciento, con un rango de entre 53 y 57 por ciento (*Enfoque*, núm. 847, 11 de julio de 2010).

Una de las hipótesis que se han desplegado es que las elecciones se han vaciado de contenido y se han vuelto rituales que reproducen un sistema de poder en donde hay alternancia pero no cambios de fondo que se expresen en mejores gobiernos, en los que haya más transparencia, rendición de cuentas, eficacia, capacidad de evaluación de las políticas públicas, aplicación de la legalidad, menor impunidad y más efectividad en la aplicación del gasto público. Cambios que hace unos años se pensaba que podrían llegar con la democracia electoral y las alternancias.

Un año después las elecciones locales de 2011 se jugaron por fuera de la lógica de las coaliciones y los resultados fueron completamente beneficiosos para el pri. La elección más importante

fue la del Estado de México. Quizá el único momento que abrió una dosis de incertidumbre para el tricolor fue cuando se vislumbró la posibilidad de una alianza opositora entre prd y pan, que no se pudo concretar. Una vez que quedó desechada la alianza, el pri garantizó su éxito electoral y ganó con más de 62 por ciento de la votación.¹³

El priísmo ha logrado reconstruir, como lo hizo en el pasado, un modelo de hermanos siameses entre el gobierno y el partido, entre los recursos públicos y el espacio electoral. Además de la estructura territorial, el pri llegó a tener más de 70 por ciento de la propaganda en la campaña y fue abrumadora su presencia mediática, como en el pasado. Hemos regresado, en plena época de la alternancia y de los organismos electorales autónomos, a las viejas elecciones de partido dominante; ésa fue la experiencia en el Estado de México. Varias organizaciones sociales hicieron una observación del proceso y detectaron múltiples irregularidades. Pero los problemas electorales cuando el margen entre el primero y el segundo lugar es tan amplio tienen muy poco impacto para modificar cualquier resultado. Para completar el cuadro de 2011, quedaron también los triunfos del pri en Nayarit, Coahuila y Michoacán.

Una reforma política pendiente

Después de la experiencia del voto nulo de 2009 y de las coaliciones locales, el presidente Calderón lanzó en diciembre de

¹³ Después de 45 días de campaña, más de dos mil millones de pesos de gastos, debates y múltiples reuniones, la tendencia del voto no se alteró y se mantuvo durante todo el proceso. Hubo un alto nivel de abstención que rondó el 57 por ciento, una cifra relativamente similar a las tasas históricas de participación, que en esta ocasión rondaron el 43 por ciento. Sin duda, estamos ante un problema relevante, porque para casi seis de cada 10 ciudadanos mexiquenses las elecciones no tuvieron ninguna importancia. La comparación entre 2005 y 2011 en el Estado de México muestra el crecimiento de la dominancia priísta, que pasó de 30 a 62 por ciento de los votos; al mismo tiempo, se presenta la severa caída del pan, que pasó de 26 a 12 por ciento, y la estabilidad del voto perredista, que permaneció en un 21 por ciento.

2009 una iniciativa de reformas políticas que abrieron un debate que no ha terminado; la posibilidad de una reforma sigue pendiente de realizarse. Como un dato contextual, en los días en que se presentó la iniciativa de reforma apareció la publicación anual que mide el estado en el que se encuentra la democracia en América Latina, *Latinobarómetro*. En diciembre de 2009 resultó impresionante la caída del apoyo democrático y la baja en el nivel de satisfacción democrática que tiene México. En esta medición el país ocupó los últimos lugares de América Latina. Algo no funciona con nuestra democracia; algo importante, profundo y estructural.

La iniciativa de Calderón retomó el problema de forma suave y lo formuló de la siguiente manera: “Resulta preciso reconocer, sin embargo, que todos estos cambios no se han traducido en una mayor capacidad de los gobiernos para atender y resolver con eficacia los problemas y necesidades de la ciudadanía (...)”. La pretensión de la iniciativa es hacer que la política deje de ser sinónimo de “conflicto y de parálisis”. La política es conflicto, la democracia es conflicto institucionalizado; en todo caso la necesidad es que la política deje de ser sinónimo de corrupción, ineficiencia, falta de transparencia, no rendición de cuentas, falta de representación. Eso sí sería muy importante para la vulnerada democracia mexicana.

De diversas formas lo hemos anotado en este trabajo: existen graves problemas políticos que se expresan en las múltiples encuestas y mediciones, nacionales y extranjeras, y nos muestran fenómenos que podemos enunciar con los siguientes presupuestos:

- Una severa desconfianza ciudadana en la política, en los políticos y en las instituciones.
- El poder fáctico de los intereses mediáticos desbordado y una regulación débil del Estado.
- La dinámica de los gobiernos divididos, que genera un conflicto permanente de gobernabilidad.

- El desprestigio de una clase política que está muy distante de la ciudadanía a la que supuestamente representa.
- La autonomía de las instituciones democráticas, que ha sido afectada por los intereses partidistas.
- La pérdida de presencia pública de la ciudadanía, que no tiene mecanismos de participación más allá del voto.

En suma, el conjunto de supuestos anteriores genera desconfianza, ineficacia, ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, ausencia de dinámicas efectivas de representación, gobernabilidad deficiente e imposibilidad de construir consensos y mayorías estables que hagan gobernable al país.

Los objetivos de la reforma, según la iniciativa, fueron dos: fortalecer el vínculo entre ciudadanía y sistema político, y crear mecanismos para consolidar las instituciones políticas. Es importante establecer que, si es cierto que estamos ante problemáticas de fondo en nuestro sistema político, se tienen que atender con reformas que correspondan. La idea de disminuir la brecha entre ciudadanía y sistema político debería apuntar también al mismo modelo de financiamiento público y acceso a medios, como dos piezas que han generado el distanciamiento entre políticos y ciudadanos. ¿Cómo consolidar instituciones, cuando las instituciones emblemáticas de la transición han sido afectadas en su autonomía por los mismos actores e intereses que se quieren regular? ¿Cómo reconstruir la confianza, cuando la autonomía de esos espacios está en riesgo permanente?

Una vez que se presentó el proyecto del Ejecutivo para la reforma, en diciembre de 2009, llegaron otras dos propuestas: la del pri en febrero y la de prd, pt y Convergencia en marzo del 2010. En las tres propuestas de reforma sólo hay algunas coincidencias, en varios temas hay complementariedad y en otros están en posiciones opuestas. En perspectiva comparada, las propuestas tienen diversos acentos y alcances. El proyecto de Calderón-pan establece mecanismos de reelección amplia, figuras de participación ciudadana y redistribución de facultades para

los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La propuesta del pri está diseñada para una reestructuración del presidencialismo, con la ratificación legislativa del gabinete presidencial, así como la autonomía del Ministerio Público y la modificación del fuero. La propuesta de la izquierda tiene un alcance más amplio, con un énfasis en las figuras de participación ciudadana, la transformación de los poderes, cambios al sistema de representación electoral y nuevas figuras, como la de un Consejo Social y Económico del Estado.

El conjunto de las propuestas abarcaron múltiples y diversos temas: la composición de las cámaras del Congreso con ajustes variables, desde mantener el sistema mixto con reducción en el tamaño de las cámaras, hasta pasar a uno completamente proporcional; establecer reelección continua de legisladores, pero acotada a varios periodos, tres o cuatro en diputados y dos en senadores; en la elección presidencial, sólo el Ejecutivo propuso la segunda vuelta; en las candidaturas independientes hay coincidencia del Ejecutivo y el prd, y, de la misma forma, se propuso la iniciativa ciudadana; otra veta de la reforma fue darle poder de iniciativa a la Suprema Corte de Justicia para temas de su competencia; también se hicieron varias propuestas para reformar el presidencialismo, como la iniciativa preferente, la reconducción presidencial y el veto parcial; en varios proyectos estuvieron las figuras de democracia directa; otra vertiente de la reforma fueron las propuestas que sólo hicieron el pri y el prd, como la ratificación del gabinete, el juicio político, el nombramiento del procurador general de la República, la composición de la Auditoría Superior de la República, así como darle nuevas facultades a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre las más relevantes.¹⁴

Las reglas se tienen que analizar en el contexto de su circunstancia. Esto es así porque una regla puede funcionar muy bien en una democracia centenaria y ser un fracaso en una democra-

¹⁴ Ver todas las propuestas de reforma en Gabriel Negretto, *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*.

cia inicial. Un ejemplo de esto puede ser la reelección presidencial en Estados Unidos y Brasil (con dos periodos de cuatro años) o su contraejemplo, Venezuela, donde se quiere hacer un mecanismo permanente. ¿Por qué? Porque se necesitan contrapesos múltiples. En México se quiere la reelección de legisladores federales y locales y de alcaldes, pero ¿dónde están los contrapesos y equilibrios de los organismos electorales que vigilarán que no se cometan abusos con los recursos públicos para reelegirse?, ¿donde está la ley de partidos que establezca reglas y responsabilidades a los actores?, ¿con cuál regulación de medios vamos a contar para que no se abuse, como sucede actualmente con los vacíos que deja el artículo 134 de la Constitución, que no penaliza a los servidores públicos pero sí castiga a los demás actores?, ¿por qué no pasó la revocación de mandato como un mecanismo que puede equilibrar los efectos de la reelección?

En estos términos, la pura reelección sería un incentivo para manipular recursos públicos y se perderían los puntos positivos del mecanismo. ¿Por qué, si las ventajas políticas de la reelección son para todos los puestos de elección popular, no se contempla a las gubernaturas y a la Presidencia de la República? Resulta curioso que cuando se habla de disminuir el tamaño del Congreso, por ser supuestamente una demanda popular expresada en encuestas, no se tome en cuenta que los ciudadanos están en contra de la reelección en una proporción inversa a la que está a su favor la clase política. Reducir el Congreso resulta tan discutible y relativo como dejarlo en su tamaño actual. Se propuso la segunda vuelta en las elecciones presidenciales para fortalecer al ganador y que pueda contar con una mayoría de votos. Pero quizá sería más importante establecer mecanismos para que las coaliciones electorales se conviertan en coaliciones legislativas, porque de lo contrario los consensos y las posibles mayorías quedarán sueltos después de las urnas.

Por otra parte, el financiamiento público a los partidos sigue siendo muy alto y las campañas son ahora un poco menos largas,

pero están muy *spotizadas*, así que una segunda vuelta en elecciones presidenciales se juntaría con las legislativas y el proceso sería demasiado largo: precampañas, campañas, primera vuelta, suena como una ruta interminable en un país que todo el tiempo está en elecciones. Elevar el porcentaje para mantener el registro partidista (hoy de 2%) depende de dos factores, financiamiento público y los mecanismos para hacer alianzas. ¿Por qué no pensar en otras formas? Como por ejemplo el financiamiento condicionado al voto y no como un porcentaje que depende del padrón electoral. La razón es que la abstención en algunas ciudades del país llega a 75 por ciento, sin que se altere el financiamiento de los partidos.

Las famosas candidaturas independientes, tan queridas por las organizaciones de la sociedad civil, tan despreciadas por los partidos, tan riesgosas con la actual debilidad reglamentaria de los grandes medios, nos llevarían a repetir fenómenos televisivos como el del Dr. Simi, pero a la n potencia. En las figuras de participación directa se propuso iniciativa popular y referéndum, pero no plebiscito.

Si hemos estado acostumbrados a reformas electorales en ciclos de conflicto y reforma, ahora se propone modificar el régimen y la gobernabilidad y crear nuevos mecanismos de participación, pero se dejan fuera otros factores que complementan las iniciativas propuestas; sólo enumero lo que faltaría para debatir y en su caso legislar:

- una nueva ley de medios, que permita una amplia democratización y establezca las bases para la competencia y una regulación efectiva por organismos autónomos fuertes;
- completar la ley secundaria del artículo 134 de la Constitución, con el fin de tener instrumentos de sanción poderosos para regular a todos los sectores sociales, incluyendo a la burocracia;
- un modelo equilibrado de propaganda, entre spots y debates, porque las actuales campañas están demasiado carga-

das hacia el spot, y prohibir de forma expresa las trampas de los paquetes integrados de propaganda o producto integrado, como la que sucedió con el candidato del pri a la presidencia en estos años;

- y legislar sobre un conjunto de figuras importantes, como el derecho de réplica, incorporar la revocación de mandato, la reelección inmediata de legisladores y una ley de partidos políticos que los vuelva sujetos obligados de rendición de cuentas.

Si no se atienden los problemas de fondo, va a ser muy difícil recuperar la confianza en la democracia y el apoyo al sistema político. La última reforma electoral, en 2007-2008, se anunció como un gran cambio para recuperar un modelo mediático no mercantilizado y bajar los costos político-electorales; a la fecha seguimos esperando esos resultados.

El proceso de construcción de acuerdos y consensos para sacar adelante esta reforma fue largo y los logros quedaron muy por debajo de las expectativas. En abril de 2011 el Senado aprobó, en los últimos días del periodo de sesiones, una reforma política que se redujo a ocho puntos: iniciativa ciudadana, candidaturas independientes, iniciativa preferente para el Ejecutivo, reconducción presupuestal, mecanismos para la sustitución del presidente, ratificación del Senado de los titulares de los órganos reguladores de competencia, energía y telecomunicaciones, mayor rango para la cláusula de gobernabilidad en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (aldf) y reelección de legisladores federales, con la posibilidad de extenderse a los congresos locales. Con la premura del tiempo, la Cámara de Diputados, en su carácter de revisora, no pudo aprobar el dictamen sino hasta el mes de noviembre, después de más de seis meses de que los diputados dictaminaron la reforma, pero al mismo tiempo recortaron el dictamen de los senadores y aprobaron sólo las candidaturas independientes, la consulta popular, la ratificación para órganos reguladores, la iniciativa preferente, la forma de mayo-

ría para la aldf y un mecanismo alterno para la toma de posesión del presidente de la República ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Quedaron fuera la revocación de mandato, el veto presidencial y la reelección. Fue lo que se llamó una “reforma recortada” o “descafeinada”.

Después de ser aprobada en San Lázaro, el dictamen recortado regresó al Senado, en donde se volvieron a incorporar los temas que los diputados recortaron. Para todo fin práctico, la reforma política regresará a la Cámara Baja y lo más probable es que ahí esperará a que pase la sucesión presidencial, y entonces empezará otra historia.

Si comparamos los proyectos iniciales con las propuestas aprobadas, el déficit es enorme, y la reforma política quedó en una miscelánea muy lejana a las ideas originales y, sobre todo, completamente por debajo de las necesidades de una reforma que resuelva los problemas de una severa desconfianza ciudadana en la política.

Algunas reflexiones finales

1. El régimen político en México se fue transformando en las últimas décadas por una combinación de factores, que van desde la demanda social por el respeto al voto en los años ochenta hasta las reformas que le dieron autonomía a las instituciones electorales. Hubo avances, pero nunca dejó de haber una mixtura entre las viejas prácticas y las nuevas, entre las tensiones por una nueva reforma que hiciera avanzar el proceso democrático y las inercias que se han resistido a los cambios.
2. A lo largo de dos décadas, México ha vivido la instalación de una democracia electoral muchas veces polémica y con una aparición intermitente de conflictos, pero con avances, como pudimos observar de forma contrastada entre las sucesiones presidenciales del 2000 y de 2006.

3. En los claroscuros de las tensiones entre avances e inercias, la clase política diseñó un modelo de financiamiento y acceso a medios que ha tenido dos momentos: la creación de un sistema competitivo tras la reforma de 1996 y, un poco más de diez años después, en 2007, la corrección que cambió la forma de acceso a los medios sólo a través de los tiempos del Estado, pero con el mantenimiento de una gran cantidad de recursos públicos.
4. La dinámica para procesar los conflictos políticos se han orientado hacia ciclos de elección-conflicto-reforma. Enormes inversiones políticas se han hecho para estar casi todo el tiempo cambiando las reglas del juego electoral, sin que se haya llegado a modificar la otra parte del régimen político, la que tiene que ver con la construcción de mayorías estables y consensos, con mejores instrumentos de participación ciudadana y con mejores reglas para la rendición de cuentas.
5. Si es cierto que el régimen de partidos se comporta en los niveles de competitividad, sobre todo en los procesos federales, en el campo local se ha conformado una nueva estructura de gobiernos estatales del pri que ha elevado las condiciones para que exista alternancia. Esta realidad llevó a poner en práctica la lógica de alianzas entre partidos de izquierdas y derechas, como la que se hizo en 2010 en varios estados.
6. Hasta la fecha, la fuerza del voto no ha podido regular de forma democrática los intereses fácticos, como los grandes medios; tampoco ha podido hacer responsables a los partidos políticos, y el voto no ha alcanzado para fortalecer la autonomía de las instituciones democráticas del Estado. El voto no ha conseguido hacer productiva a nuestra democracia, ni tampoco tener una mejor representación ciudadana. No estamos al borde de una ruptura, pero sí lejanos a una democracia satisfactoria, con calidad. La democracia electoral convive, como en mundos paralelos,

con inercias autoritarias, intereses monopólicos que capturan al Estado, para ya no hablar de las condiciones de desigualdad y pobreza que conviven con la democracia mexicana y la ubican como una de las más insatisfactorias de América Latina.

7. Si los fantasmas del 2006 rondaron la elección en 2009, ahora los nuevos fantasmas del 2012 animarán la especulación sobre lo que pueda pasar en la sucesión presidencial; mientras tanto, habrá que esperar el resultado electoral para saber cuál es el destino de la reforma política. En este compás de espera, seguiremos con una democracia insatisfactoria que tiene que enfrentarse a los complicados problemas del país (crisis económica, inseguridad desbordada, impunidad, corrupción estructural y captura del Estado por los poderes fácticos) sin los instrumentos institucionales adecuados para resolverlos y con una clase política que es la principal responsable de la insatisfacción ciudadana.

Bibliografía

Aziz Nassif, Alberto, 2003, “La construcción de la democracia electoral”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México. Tomo I. Transformaciones y permanencias*, Océano, México.

———, 2009, “El desencanto de una democracia incipiente. México después de la transición”, en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *México. ¿Un nuevo régimen político?*, Siglo XXI, México.

——— y Ernesto Isunza Vera, 2007, “La crisis del modelo electoral mexicano: financiamiento, medios, instituciones y política social”, *Foro Internacional 190*, vol. xlvii, México, octubre-diciembre.

Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alonso, 2009, *México, una democracia vulnerada*, cieras/Miguel Ángel Porrúa, México.

Negretto, Gabriel, 2010, *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*, cide, México.

O'Donnell, Guillermo, 2008, "Hacia un Estado de y para la democracia", en *Democracia/Estado/ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, pnud (Serie Contribuciones al Debate, vol. ii), Lima.

Schumpeter, Joseph, 1998, "Capitalismo, socialismo y democracia", en Rafael del Águila y Fernando Vallespín *et al.*, *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid.

Capítulo 3

Poderes fácticos y sistema político en México

Alberto J. Olvera

Introducción

Constituye hoy un lugar común afirmar que México no ha experimentado una verdadera transición a la democracia, sino tan sólo una alternancia de partidos en el poder (Olvera, 2010). Lo que no está claro es la causa de este fracaso de las luchas democráticas. En este capítulo sostengo que una explicación plausible y necesaria de este proceso es el gigantesco poder que han acumulado, desde las estructuras del viejo régimen, los actores políticos y económicos denominados “poderes fácticos”, es decir, grandes sindicatos corporativos, caciques regionales, empresas monopólicas y, más recientemente, crimen organizado. Este poder se ve magnificado por la fragmentación del poder político que ha producido la incompleta transición mexicana. El poder de estos actores les permite vetar los cambios necesarios para consolidar la democracia y disputar al Estado el control de áreas completas de las políticas públicas y de regiones enteras del país.

La continuidad del régimen autoritario se expresa fundamentalmente en la permanencia del orden legal, institucional y cultural heredado del viejo régimen, cuyos cimientos continúan siendo operativos, y en la adaptación rápida del corporativismo sindical y de los intereses privados a la competencia electoral, manteniendo y aun aumentando sus privilegios en el proceso.

Cabe preguntarse la razón de este fracaso, que parece estar a punto de concluir, en 2012, con el posible triunfo del pri en las elecciones presidenciales y, por tanto, con la restauración autoritaria plena. ¿Cómo es posible que una nación cuya sociedad civil desplegó grandes luchas por la democracia en los años noventa, y en donde tantos actores sociales han desarrollado intensas luchas temáticas, regionales y sectoriales, se ve hundida de esta manera en una parálisis que parece no tener salida? ¿Cuáles son las causas del colapso que vive el país a raíz de la crisis de la seguridad pública, el aumento del poder del crimen organizado y la incapacidad del Estado para enfrentar ese reto?

La continuidad del viejo régimen no depende solamente de la debilidad de los partidos políticos que se opusieron históricamente al pri y de la carencia de poder de la Presidencia de la República, atada hoy de manos por los poderes legales e ilegales. La explicación radica en las estructuras profundas del sistema político, es decir, en la sobrevivencia de los actores sociales y políticos que generó el viejo régimen, en el empoderamiento de los actores económicos que se constituyeron a lo largo del periodo desarrollista y durante el dramático ajuste neoliberal que sufrió México en los noventa, y por supuesto, en los emergentes poderes vinculados a los grupos criminales.

Es pertinente y necesario ofrecer una explicación sociológica y no solamente política de las razones de la continuidad autoritaria. Esta mirada sociológica se centra en una forma distinta de entender lo político y la política. Lo político se refiere a cómo se constituye el campo de disputa por el poder, quiénes son sus actores, cuáles son los proyectos en disputa, qué acciones y prácticas se consideran válidas y legítimas y cuáles no.¹ Lo político se refiere a los marcos conceptuales y simbólicos de las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado con los que se define el reparto del poder y la construcción de la hegemonía de unos actores sobre otros. La política, que es la práctica cotidiana de

¹ Conforman una amplia bibliografía los estudios sobre el tema; entre otros, ver los de Mouffe, 2007, y Marchart, 2009.

estas luchas por el poder, se desenvuelve en marcos institucionales cuyos alcances efectivos están determinados por esos pactos más generales que marcan los contornos de la actividad cotidiana. Esta visión sociológica que queremos aportar se concentra en lo político, es decir, en aquellas estructuras profundas del sistema que nos explican la continuidad autoritaria.

En las páginas que siguen analizaremos a los llamados “poderes fácticos”, que son aquellos actores sociales, políticos y económicos que constituyeron la columna vertebral del viejo régimen y que han sobrevivido a la alternancia política y han consolidado su poder en campos decisivos de la política estatal, así como aquellos actores monopólicos del mercado que impiden la competencia entre capitales y cuyo poder es tan grande que pueden determinar el comportamiento fiscal y las políticas económicas del Estado. Estos poderes fácticos sobreviven por la centralidad que tienen como controladores de campos de acción estratégicos del Estado y del mercado, y por la forma en que han logrado insertarse en las estructuras de la representación (Casar, 2008). Juegan así no sólo con el poder de hecho de que disponen en el mundo social, económico y político, sino que además usan a su favor las reglas de la vida política democrática.

Los poderes fácticos son actores del mercado, de la sociedad civil y de la sociedad política que actúan en una forma no civil, es decir, violando las leyes, burlando las reglas, manipulando las instituciones y controlando por vías legales y/o ilegales esferas completas del mercado, todo lo cual les permite tener un doble poder: el de veto sobre cualquier transformación que se trate de llevar a cabo en las reglas que rigen la política y la economía, y de control sobre la clase política, debido a que son capaces de determinar, vía financiamiento o vía operación electoral, los resultados de las elecciones tanto locales como nacionales. Los poderes fácticos son así poderes instituidos en la trama social y económica del país cuyo desmantelamiento es un requisito esencial para la construcción de una democracia operativa en México. La destitución del poder de los poderes fácti-

cos implica la construcción de un nuevo polo hegemónico en la sociedad, es decir, una vasta alianza de fuerzas sociales y políticas que desplacen a los poderes instituidos y se tornen en poderes instituyentes de una democracia efectiva.

Los poderes fácticos constituyen una sociedad incivil en el sentido de no respetar el orden jurídico, de privatizar lo público, de monopolizar deliberadamente espacios económicos, políticos y sociales para fines privados, además de actuar al margen de la ley o usar ésta en función de sus intereses. Esta sociedad incivil puede expresarse en espacios jurídicamente válidos, en la forma de empresas económicas formales que operan en el mercado con un registro legal, y que pagan (algunos) impuestos, o bien como sindicatos con registro legal, o partidos políticos igualmente legales. Sin embargo, todo ellos usan a su favor las reglas informales que rigen la operación de cada uno de los campos en que se expresan.

La sociedad incivil puede ser también directamente delin cuencial, sector que está en pleno crecimiento en el México de hoy, y se expresa en la economía informal (que es gigantesca en el país), en el crimen organizado, en la existencia de circuitos financieros que practican el lavado de dinero y en la forma de poderes caciquiles locales o regionales, sea en su forma antigua, propia del viejo régimen, o más contemporánea, propia de un régimen democrático.

Una explicación de la persistencia de estos actores exige una breve indagación histórica. El poder de los actores privados se ancla en la historia de la constitución del Estado mexicano en general y del régimen de la Revolución Mexicana en particular. En la primera sección de este texto proponemos unas breves reflexiones sobre este tema.

En la segunda sección analizaremos a los grandes sindicatos corporativos y a los caciques regionales, columna vertebral social, cultural y política del viejo régimen, y las formas en que se han adaptado a los tiempos de la competencia electoral. En la tercera estudiaremos brevemente a los monopolios privados y

su poder de veto a la entrada de nuevos actores a sus mercados y su poder político derivado del control de los medios y del dinero que necesitan los partidos para sus campañas. En la cuarta sección haremos una breve mención del poder del crimen organizado y de su anclaje social en una cultura de la ilegalidad, una enorme economía informal, un sistema policiaco y de procuración de justicia disfuncional y absolutamente corrupto, y un sistema político que es estructuralmente débil en su nivel local, lo cual permite que estos actores puedan controlar con cierta facilidad a numerosos gobiernos municipales y estatales.

Antecedentes históricos

La corrupción es un fenómeno constitutivo de la vida política en México y una característica fundacional del Estado mexicano. Como ha sido señalado por Claudio Lomnitz (2000), la corrupción puede ser entendida como el ejercicio privado autorizado de funciones públicas, explicable por la debilidad misma de la institución estatal. Durante la Colonia, la corona española privatizó funciones estatales básicas, dada la imposibilidad práctica del Estado para controlar el territorio y la población de sus nuevas posesiones. El uso de agentes privados para el ejercicio de funciones públicas fue una práctica que continuó vigente después de la época colonial. Como es sabido, los Estados latinoamericanos fueron sumamente débiles durante el siglo xix y aun durante buena parte del xx, por lo que a lo largo de esa etapa la gobernabilidad se fundó en buena medida en pactos específicos de los gobiernos centrales con caciques regionales (actores políticos hegemónicos en ciertas áreas de cada país), pactos que implicaban la concesión de espacios o posiciones de poder federal o central en los estados o departamentos a los representantes de los caciques regionales. De esta forma, el Estado federal lograba contar con algún tipo de representación formal y presencia local que, sin embargo, implicaba aceptar la tutela,

el mandato o el control de parte de agentes regionales o locales. En contrapartida, el Estado central lograba el reconocimiento y apoyo de los caciques regionales.

Esta clase de pactos implicaban la privatización del Estado y, por tanto, la constitución de una de las características fundacionales del Estado latinoamericano: el neopatrimonialismo. “Patrimonialismo”, porque el Estado era visto, en efecto, como una propiedad privada de los actores políticos. “Neo”, en el sentido de que esta práctica no se fundaba ya en el principio de la legitimidad divina del soberano, sino en la supuesta aplicación de constituciones modernas. A pesar de estar establecida en la ley la separación clara entre lo privado y lo público, en la práctica política resultaba imposible distinguir una cosa de la otra.

En México, la experiencia del neopatrimonialismo es observable a lo largo de los siglos xix y xx, expresándose en dos formas principales. La primera es la ya mencionada concesión de funciones públicas a agentes privados, sobre todo en la escala regional. La segunda emerge más tardíamente, en la época del Estado desarrollista, y se expresa como un conjunto de acuerdos privados entre actores del Estado y actores del mercado que, a través de concesiones diversas, pueden llevar a cabo redituables negocios privados, de los cuales se ven beneficiados también en lo personal los actores estatales.

En el caso particular de México, estas formas de corrupción han sido, como decíamos al principio, constitutivas del Estado y del mercado. Constitutivas, porque ha sido a través de estos mecanismos que el propio Estado ha podido ser formado: una cadena interminable de pactos específicos entre actores estatales cambiantes y poderes hegemónicos locales, por una parte, y concesiones del Estado que sirvieron para formar una burguesía nacional bajo las condiciones del neopatrimonialismo autoritario, por la otra. Como se ha argumentado en Olvera (2003), la burguesía mexicana se ha formado en el siglo xx mediante los contratos de las empresas públicas y del propio gobierno federal, y, más recientemente, en plena etapa neoliberal, con base en las

privatizaciones de numerosas empresas públicas. Esta corrupción estructural ha creado unas características del mercado en las que las formas de regulación estatal sobre la economía y las formas de control social sobre el sector público en su conjunto son sumamente débiles y fragmentarias, y han conducido a que, para garantizar su propio funcionamiento, tanto las empresas privadas como las públicas recurran de manera sistemática, no sólo a la gran corrupción que se da entre los actores centrales del Estado y los grandes empresarios, sino a la pequeña corrupción, la que sucede entre las agencias estatales y las empresas pequeñas y los ciudadanos en lo individual en forma cotidiana.

La corrupción puede ser entendida como un mecanismo de intermediación entre el Estado y la sociedad. En efecto, como bien ha señalado Fernando Escalante (1989), la corrupción sirve como una mediación para salvar una brecha entre el orden jurídico y el orden práctico, vigente socialmente. Así pues, la corrupción opera tanto en el sistema político como en el sistema mercantil como una mediación pragmática entre el orden jurídico y la vida cotidiana. Esta mediación resulta necesaria porque México se ha dotado históricamente de órdenes jurídicos imposibles de implantar en los hechos, sea porque son el resultado de una copia a veces extralógica o a veces inaplicable de las regulaciones constitucionales del mundo occidental desarrollado, sea porque son creaciones locales que siendo normativamente deseables son irrealizables en las condiciones de desarrollo de la trama institucional del Estado. En otras palabras, el Estado carece de la fortaleza institucional, de las capacidades técnicas y del personal adecuado para implementar las leyes y regulaciones que él mismo emite. Es así que la corrupción intermedia lo real y lo imaginario, constituye una práctica cotidiana que permite la operación misma del Estado y el funcionamiento de los negocios bajo un orden que no es completamente legal. La corrupción es un mecanismo ilegal que permite el funcionamiento del mercado y del Estado en condiciones de debilidad institucional y de inexistencia de un Estado de derecho.

Siendo la corrupción una práctica generalizada, es lógico que se corresponda con la debilidad estructural de las instituciones del Estado en general, pero sobre todo de las instituciones de la justicia. Los derechos de ciudadanía han sido protegidos en México, de acuerdo con la ley, por una serie de instituciones del Poder Ejecutivo, empezando por la hoy Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría de Justicia, y siguiendo con las procuradurías del Trabajo, Agraria, del Consumidor y, en algunos estados, de los Pueblos Indígenas, incluyéndose en este complejo institucional, desde hace 25 años, algunas instancias no jurisdiccionales, como las comisiones de Derechos Humanos. Finalmente, el Poder Judicial se encarga de administrar justicia. Esta estructura federal se replica en los estados.

En la larga noche del autoritarismo, estas instituciones estuvieron totalmente sometidas a los arbitrios del Poder Ejecutivo, y carecieron de poder material, simbólico y económico. Las instalaciones de estas instituciones eran las peores del sector público; su personal era escaso y mal pagado, y precarios sus medios de acción (vehículos, armas, computadoras, personal calificado). Ésa era la medida de su irrelevancia política, que señalaba claramente la poca atención otorgada a los derechos civiles por el Estado y el hecho de que las decisiones en materia judicial eran, en última instancia, tomadas por el Poder Ejecutivo. Puede decirse que el Poder Judicial y las procuradurías de Justicia eran usados básicamente como medios discrecionales para la resolución de conflictos entre particulares y entre ciudadanos y gobierno, y para administrar la delincuencia y la oposición política. La defensa de los derechos no formaba parte de su agenda.

En suma, la otra cara de la corrupción ha sido históricamente la impunidad. Era necesario para los detentadores del poder político tener un sistema de justicia manipulable y dependiente. Es por ello que las procuradurías de Justicia eran y son tan inoperantes. Históricamente, el Ministerio Público nunca investigó los delitos; con la excepción de casos sonados o de servicios pagados, casi todos los delitos quedan en la impunidad. La gen-

te supo y sabe que carece de sentido denunciar delitos ante el mp si uno no tiene dinero o poder. Por el contrario, si el sujeto tiene uno u el otro, un mp puede “fabricar” pruebas, inventar testigos, encontrar rápidamente “responsables” (Olvera, 2012).

Aquellos gobernados que carecen de poder no pueden defenderse de la delincuencia, si son las víctimas, ni del abuso de las autoridades del ramo, cuando son perpetradores de delitos o se les acusa injustamente de serlo. La desprotección masiva tiene indicadores objetivos inmediatamente observables. En primer lugar, el índice de impunidad de los delitos es superior a 97 por ciento en todo el país, y es reconocido estadísticamente por la diferencia que hay entre las encuestas de victimización y los reportes que hacen el Ministerio Público y el Poder Judicial (Alvarado, 2008). El número de delitos que se denuncian es mínimo porque no hay confianza en las instituciones policiacas, de justicia y judiciales, y porque el índice de delitos denunciados resueltos adecuadamente conforme a la ley es igualmente ínfimo.

El mal funcionamiento de la procuración de justicia y del Poder Judicial refleja muy bien la desigualdad social y política existente en el país y la carencia de poder de la mayoría de los ciudadanos. La policía ministerial no investiga los delitos que sufren los pobres, a menos que se pague por ello, y en cambio castiga de manera absurda, exagerada y casi infame a aquellos pobres que han cometido un delito, por mínimo que éste sea. Décadas de discurso anticorrupción y diversas reformas institucionales no han mejorado este panorama. Al contrario, la crisis de la seguridad se explica en parte por la inoperancia del sistema y al mismo tiempo ha profundizado la crisis general de éste.

Los poderes fácticos sociales

Los poderes fácticos localizados en la sociedad civil son básicamente los sindicatos corporativos que controlan la educación, la salud y las empresas paraestatales. En México es ampliamente

reconocido el poder gigantesco que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (snTE) tiene sobre todo el sistema educativo. Este sindicato, con 1.2 millones de miembros, no solamente constituye una representación gremial sino que, de hecho, es una parte del Estado, en tanto que dirige, organiza y administra el sistema educativo en la mayor parte de las regiones del país. Esta capacidad de dirección y administración del sistema educativo proviene históricamente de un contrato colectivo que le otorgó a este sindicato el monopolio del ingreso de los trabajadores al campo educativo y le concedió la administración de un peculiar derecho patrimonial: cada trabajador se apropia en forma privada de su plaza de trabajo (en forma ilegal pero fáctica), lo cual les permite a los trabajadores heredar las plazas de trabajo o venderlas como un bien privado (Hevia, 2012).

Los dirigentes sindicales son a la vez funcionarios públicos que distribuyen el trabajo de una manera discrecional sobre la base de criterios políticos. No hubo ni hay un sistema meritocrático, basado en capacidades probadas, por más que en el sector se implementaran desde hace décadas mecanismos de actualización y capacitación profesional del profesorado, cuyos efectos eran nulos, dado el hecho objetivo de que el ascenso laboral ha dependido de las decisiones sindicales y no de los méritos acumulados en lo individual por los profesores. El poder del sindicato se basa en el monopolio del acceso y la distribución del trabajo, y en la administración de la carrera profesional por vía sindical. El sindicato al interior ha sido profundamente antidemocrático, siendo controlado por mafias que se suceden una a la otra, actualmente por una dirigente sindical, Elba Esther Gordillo, que desde 1989 lo controla de una manera dictatorial.²

El snTE ha tenido históricamente una generosa cuota de puestos de representación popular dentro del pri. Ha designado gobernadores, presidentes municipales, diputados y senadores. En 2003, un conflicto interno entre Elba Esther y el líder formal del

² La dirigente posee no sólo un poder político extraordinario sino una riqueza inexplorable. Es dueña de un edificio en la sección más lujosa de la Ciudad de México y tiene departamentos en San Diego, París y Buenos Aires (Raphael, 2007).

pri, Roberto Madrazo, combinado con la alternancia, condujo a la creación de un nuevo partido político, Nueva Alianza, que es directamente un partido del snre, y cuyos votos y representantes electos, generados por vía sindical, se negocian con los otros partidos dependiendo de la conveniencia local. Además, un acuerdo entre la dirigente y el presidente Fox le permitió al sindicato designar al secretario de Educación y mantener su modelo organizacional para la acción política: en cada estado, un amplio número de “comisionados sindicales” se dedican únicamente a la labor política y a la administración de asuntos sindicales. Éste es el ejército de operadores electorales más poderoso del país.

Las consecuencias de este modelo de control laboral han sido catastróficas para México. El país se encuentra en el penúltimo lugar de los países que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (ocde) en todos los indicadores de desempeño educativo: penúltimo en matemáticas, antepenúltimo en español, penúltimo en ciencia, pruebas contundentes del catastrófico nivel educativo de los estudiantes mexicanos tanto décadas atrás como contemporáneamente.³ El problema de la educación mexicana no es de recursos, puesto que, en comparación con otros países de la ocde, México invierte una cantidad muy similar a, por ejemplo, Corea del Sur, que sin embargo tiene niveles educativos comparables a los de países nórdicos. Este bajo nivel educativo se expresa también en áreas que ya no están bajo el control del sindicato, como es la educación superior, la cual padece el lastre de una pésima preparación básica y secundaria de los estudiantes que recibe. La carencia de una política estructural de largo plazo en este campo ha conducido a que haya muy poca producción científica y un desempeño muy pobre del sistema universitario mexicano, que funciona con altos costos y baja eficacia, y en el cual se reproducen, no de manera monopólica sino descentralizada, los mismos vicios que plagan la educación básica: sindicatos fuertes y distribución políticamente controlada de las plazas.

³ Ver el dossier sobre educación en *Nexos*, núm. 401, mayo de 2011.

El poder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación es tal que ha creado un poder dentro del Estado, el poder que controla la educación, servicio fundamental que otorga el país a sus ciudadanos, y lo hace de tal forma que implica un alto costo para la nación, una baja eficacia de sus resultados y una corrupción moral de la planta laboral y de todo el sistema educativo.

Una situación similar se vive en la principal empresa del país, Petróleos Mexicanos (Pemex), que es una industria nacionalizada desde 1938 y que resulta estratégica para las finanzas públicas y el desarrollo económico de la nación. El Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (stprm) es el único sindicato de una industria que ocupa a más de 150 mil trabajadores actualmente. Desde la nacionalización, el sindicato es un cogestor de la empresa, pues históricamente ha tenido la mitad de los puestos del Consejo de Administración y el monopolio de la contratación de trabajadores y del manejo de su carrera profesional. El contrato colectivo tiene disposiciones verdaderamente aberrantes, como que los trabajadores de Pemex no cotizan a ningún fondo de pensiones, con lo que se ha creado un hueco financiero gigantesco en una empresa de tanta antigüedad. Está establecido también que la empresa financia toda la actividad sindical, en medio de la más absoluta falta de rendición de cuentas de los fondos sindicales. Los conflictos políticos en el interior del sindicato petrolero han sido siempre resueltos por la vía de la violencia, con múltiples asesinatos de dirigentes, no por razones de represión estatal, sino por disputas internas por un poder que implica el manejo de muchos millones de dólares.⁴

En el 2000, el Instituto Federal Electoral hizo una investigación por financiamiento ilegal de parte de este sindicato a la campaña del pri por cerca de 100 millones de dólares. Se demostró la culpabilidad de los dirigentes sindicales y de algunos

⁴ Ha habido dirigentes sindicales famosos, incluidos los actuales, que son visitantes frecuentes de Las Vegas, a donde viajan en jets privados. Toda persona que vaya a una zona petrolera en México sabrá de inmediato que las casas más lujosas de cada ciudad petrolera son de los líderes sindicales y que la élite social está constituida por sus familias.

funcionarios de la empresa. Sin embargo, el dirigente entonces procesado, pero nunca castigado, Carlos Romero Deschamps, sigue siendo, 12 años después, el líder del sindicato.

Siendo éstos los casos más conspicuos, representan sin embargo tan sólo la punta del iceberg del modelo sindical mexicano. En general, los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y de las empresas públicas mexicanas siguen este mismo modelo de privilegio, exclusión, antidemocracia y corrupción sistémica, y su poder no ha sido atacado en lo más mínimo por los gobiernos del periodo de la alternancia. Los tímidos intentos de poner algún control en la industria petrolera han sido inmediatamente retirados. En el caso de la educación se vive un modesto proceso de modernización que no cuestiona en lo absoluto la hegemonía del modelo caciquil corporativo.

La vida laboral mexicana está marcada por este control corporativo, que ha estado históricamente vinculado a la relación francamente inmoral del Estado con sus sindicatos de trabajadores, y con el pacto con los empresarios privados, que les ha permitido contar con sindicatos manipulables, disciplinados, por más que eventualmente los costos laborales pudieran resultar relativamente elevados debido a las generosas prestaciones que implica la aplicación de la Ley Federal del Trabajo. El corporativismo sindical ha sido la base fundamental del partido autoritario desde su fundación misma, y su poder permanece vivo, pues cuenta con un poder económico y organizacional que puede desplegarse en la arena electoral en cualquier momento.⁵

En el mundo social existen otros poderes fácticos menos visibles, menos nacionales y más locales y específicos, que también son un producto histórico del viejo régimen autoritario. Se trata de los poderes que en México se denominan “caciquiles”; es decir, poderes regionales, territoriales, históricamente anclados

⁵ Este poder sindical es socialmente desproporcionado. Sólo 11 por ciento de la fuerza de trabajo de la economía formal está sindicalizada. De esa minoría, los grandes sindicatos corporativos constituyen una pequeña parte. Su poder deriva del monopolio contractual y de su alianza con el Estado, que les permiten reprimir toda oposición interna al tener a su servicio los tribunales laborales (ver Herrera y Melgoza, 2003).

en algún tipo de monopolio rural, sea el de la compra de un producto, del transporte público, o directamente de la administración de la violencia. Como ya vimos en el apartado sobre la corrupción, históricamente el Estado mexicano privatizó formas de control territorial y este mecanismo, a pesar de la modernización y crecimiento del país, continúa existiendo en ciertas regiones del país o se ha reconstituido ante el debilitamiento del poder central.

Así, pequeños caciques regionales, que controlan asociaciones de productores de ganado, o de algún producto agrícola, y que monopolizan el transporte público, y a veces el transporte de droga, han logrado reconstituir un poder local aprovechando el debilitamiento del poder central y la necesidad de los gobernadores de hacerse de las bases sociales y del dinero que les permitan competir ventajosamente en los procesos electorales. El caso paradigmático es el del cacique del sur de Veracruz, Cirilo Vázquez, a quien en 1997 el pan recurrió para poder ganar elecciones en varios municipios de esa entidad. Cirilo tenía conflictos con el gobernador priísta, y al negociar con el pan consiguió el registro legal que necesitaban sus hijas y allegados para competir por alcaldías y diputaciones locales. Logró así construir un pequeño imperio regional en torno al municipio de Acayucan. Después, este mismo cacique y sus herederos entraron en conflicto con el pan, y decidieron entonces regresar con el pri y diversificar el marco de sus alianzas, estableciendo pactos incluso con el partido de la izquierda, el prd, y con los partidos pequeños, aun más oportunistas, como Convergencia y el Partido Verde, en los municipios específicos donde el pri no les dio las candidaturas deseadas.⁶

Los partidos políticos usan las redes de estos caciques para ganar votos, pero no ganan poder, pues éste sigue depositado en el cacique. Aunque la forma de la representación partidaria parezca plural, en realidad se trata de la consolidación del poder de un cacique que, usando las reglas de la democracia, ha colocado

⁶ Ver el notable estudio de María Elena Roca (2012) sobre este personaje.

sus cuadros en los distintos partidos y ha logrado acaparar los puestos de representación. Esto sucede todavía en muchas regiones de México, y es la forma de adaptación más inteligente que estos poderes locales han desarrollado en esta fase de la alternancia, en la que aprovechan la debilidad de los partidos en los espacios locales y regionales. Al ofrecer sus cuadros y sus recursos económicos, que son los únicos de los que estos partidos débiles pueden disponer en un momento determinado, los poderes fácticos del viejo orden siguen operando. Éste es el caso también de los dirigentes sindicales petroleros en algunas regiones del país, pues ellos concentran un poder económico y político local casi absoluto.⁷ Históricamente, algunos de estos caciques han sido aliados voluntarios o forzosos del crimen organizado.

Estos poderes locales también se expresan como redes clientelares, algunas más móviles que otras, que se reconstituyen continuamente mediante la fragmentación y dispersión de grupos con control territorial. En México se han reconfigurado organizaciones clientelares que han aprendido a vender sus servicios a los distintos partidos, los cuales están siempre en busca desesperada de operadores electorales. Estos grupos pueden financiarse y subsistir por medio de la administración y/o acceso privilegiado a ciertas políticas públicas, predicadas en el particularismo, la clasificación, el favor, especialmente en el campo del desarrollo rural, pero también en el reparto de terrenos y casas de interés social y la distribución de bienes (despensas, material de construcción, ropa, etcétera) en las ciudades, y en la intermediación en el acceso a la salud y la educación.⁸ El hecho de que el Estado no defina sus políticas públicas con base en derechos de ciudadanía, sino en función de la atención a necesidades específicas, en un modelo de asistencialismo estatal y no de construcción de ciudadanía, facilita esta capacidad de colonización privada de las políticas públicas, que es aprovechada precisamente por estos poderes regionales que se constituyen en inter-

⁷ Véase el excelente estudio de Moreno, 2012.

⁸ Ver De Gante, 2012, sobre la ugocep, y cabe recordar la temible existencia de Antorcha Campesina en buena parte del centro-sur del país.

mediarios necesarios de la acción del Estado. Se trata de una mediación autoritaria entre el Estado y la sociedad, una mediación costosa que monopoliza rentas del Estado distribuidas en la forma de políticas públicas y que monopoliza también puestos de representación política, dejando a los ciudadanos inermes antes estas redes que han venido a sustituir a las corporaciones priístas históricas o a las redes clientelares del pasado.

Este peculiar transformismo, que opera bajo la mismas reglas y las mismas formas del pasado, puede sobrevivir porque los grupos y redes caciquiles hacen política electoral de terreno, con agentes que compran votos, que distribuyen favores, que transmiten demandas, en suma, que reproducen una gobernabilidad autoritaria, focalizada en los fragmentos de lo social, y que rinden votos que pueden ser decisivos en la competencia entre partidos. El pragmatismo de los partidos y la debilidad de los lazos entre los partidos y la sociedad les brindan a estas mediaciones autoritarias un poder extraordinario.

Los sindicatos corporativos y las agrupaciones caciquiles y clientelares regionales constituyen una densa red de intermediación entre el Estado y la sociedad, de carácter autoritario, que monopoliza la renta y el empleo público y que impide la emergencia de otras formas de mediación de carácter ciudadano, que podrían reconstruir el pacto representativo desde lo local. Estas fuerzas políticas conservadoras logran en el actual esquema de representación utilizar sus capacidades de operación electoral para negociar con todos los partidos, pues sus servicios resultan imprescindibles dado que los partidos carecen de bases propias y de candidaturas fuertes ancladas en lo local.

Los “poderes fácticos” económicos

Los poderes fácticos económicos son una consecuencia del alto grado de concentración y centralización de la economía mexicana. Se trata de una característica constitutiva del desarrollismo

mexicano, que ha empeorado en el largo periodo de la implantación neoliberal.

El desarrollismo tuvo como eje varios monopolios estatales: Pemex, en petróleo, gas y gasolina; la Comisión Federal de Electricidad (cfe) (y Luz y Fuerza del Centro en la Ciudad de México), en la producción y distribución de electricidad; la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo, ya desaparecida) y sus filiales, Diconsa y Liconsa (que sobreviven), en la compra y almacenamiento masivo de granos y en la distribución de alimentos en las áreas rurales; hubo un monopolio del papel periódico y de la distribución de películas, y aun de los cines, por largos años; en los setenta y ochenta del siglo pasado, en periodos diferentes, operaron empresas estatales casi monopólicas en la compra de tabaco, café y caña de azúcar; desde 1982 a 1992 la banca estuvo nacionalizada, así como las compañías de seguros, y entre 1936 y 1986 fueron creadas cientos de empresas estatales de todo tipo en la industria, el comercio y los servicios que gozaban de protección especial ante la competencia. La compañía telefónica también fue un monopolio estatal hasta 1992. La excepción fue la radio y la televisión, en las que el Estado intervino poco, si bien el monopolio privado de la televisión actuó en materia política mejor que si la empresa hubiera sido estatal.

Había un régimen de protección arancelaria para fomentar la sustitución de importaciones que condujo a que muchas empresas privadas gozaran de un control compartido y negociado del mercado que les permitía anular, en la práctica, la competencia: automóviles, autobuses, electrodomésticos, maquinaria eléctrica, y casi todo producto imaginable. La protección era otorgada discrecionalmente, y por esta vía, y a través de los contratos de grandes obras públicas, en una época de rápida urbanización, el Estado mexicano creó una potente y diversificada burguesía nacional y extranjera. Todo el sistema de gestión económica estaba pobremente regulado, por lo que la corrupción era el método real de articulación de intereses. El proteccionismo permitió la industrialización del país a un altísimo costo en términos de ineficien-

cia, atraso tecnológico, altos precios, escasa competencia y creación de una relación entre el gobierno y los empresarios viciada por la corrupción (Schettino, 2007). Parte de este arreglo fue el control estatal sobre los sindicatos y la virtual exención del pago de impuestos a todos los empresarios, fuera por la vía legal (para favorecer la inversión) o por la vía ilegal (corrupción).

Este modelo creó un problema permanente de crisis fiscal (dada la bajísima captación de impuestos) y de balanza de pagos: se importaban muchas cosas y se exportaban pocas. Cuando el sistema llegó a sus límites, en los primeros años setenta, el recurso al endeudamiento externo, primero, y la súbita y milagrosa bonanza petrolera, después, permitieron unos años de sobrevivencia del modelo. Pero la caída de los precios del petróleo en 1981 puso fin a la ilusión y sobrevino un largo, penoso e inacabado ajuste neoliberal que, durante el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994), condujo a la privatización masiva de empresas públicas, incluidos los bancos y la compañía telefónica (pero no Pemex ni la cfe), y la desaparición de empresas estatales que operaban en el medio rural. La economía mexicana se abrió al mercado mundial y se operó una reconversión productiva que permitió un crecimiento masivo de la industria maquiladora, de la industria automotriz y de algunas otras ramas industriales, y condujo al colapso a mucha de la industria privada mediana y pequeña y al estancamiento (con una tremenda diversificación y concentración) del sector agropecuario.

Como resultado, los empresarios privados nacionales perdieron poder político e influencia en las decisiones de política económica, ahora determinadas por la inserción en el mercado mundial. Sólo unos pocos empresarios aumentaron su poder al controlar en forma monopólica ciertos mercados especiales; ante todo, los de la telefonía y la televisión.

Las 500 empresas más importantes de México acaparan 80 por ciento del producto interno bruto, un nivel superior incluso al de Estados Unidos. Pero hay casos dramáticos: la empresa dominante en la telefonía fija, Telmex, controla 87 por ciento del merca-

do; la misma empresa, pero con otro nombre, Telcel, acapara 74 por ciento de la telefonía celular. Ambas pertenecen al hombre más rico del mundo, Carlos Slim, cuyo *holding* controla también gran parte de la telefonía celular de América Latina. La empresa televisora principal, Televisa, controla aproximadamente 70 por ciento de la audiencia, y la segunda empresa, TV Azteca, 28 por ciento, de manera que hay un duopolio en la televisión mexicana. Tampoco hay competencia en televisión por cable, pues Televisa y TV Azteca controlan más de la mitad del mercado y dejan una proporción pequeña a empresas regionales. Este grado de concentración caracteriza a otras áreas de la economía, como el cemento, donde la empresa dominante (Cemex) tiene 60 por ciento del mercado; cinco bancos extranjeros acaparan 80 por ciento de su mercado, y otros muchos mercados se ven afectados por la capacidad de estos monopolios para determinar los precios de los servicios básicos.⁹

Los monopolios privados impiden a toda costa la entrada de nuevos jugadores. Telmex, Televisa y TV Azteca han recurrido en los tribunales a variadas artimañas jurídicas, y han aprovechado la debilidad de los órganos reguladores del Estado para impedir que haya más competencia. Han colonizado los organismos que hipotéticamente deberían regularlos: la Comisión Federal de Telecomunicaciones (cft) y la Comisión Federal de Competencia (cfc), y cada entidad que tenga que ver con el funcionamiento de estos mercados. Estos grandes monopolios también han creado un sistema especial de relación con el Congreso mediante la contratación de cientos de cabilderos y la financiación de las campañas electorales de diputados y senadores –tal como sucede en Estados Unidos–, de tal forma que ha logrado extender su capacidad de colonización política al Poder Legislativo.

Igualmente, hay rumores acerca de sus capacidades de “convencimiento” hacia los actores del Poder Judicial, de tal forma que se ha desarrollado un megapoder privado que logra impedir

⁹ Todos los datos, en Aguilar Camín y Castañeda, 2009.

la competencia e imponer precios monopólicos a sus servicios. Este monopolio es tan fuerte que Carlos Slim, el dueño de Telmex y Telcel, controla personalmente entre el cuatro y el cinco por ciento del pib mexicano, y su venia y su dinero resultan imprescindibles para todos los partidos y actores políticos relevantes. Por su parte, el poder de la televisión es tan grande que es capaz de forjar o de bloquear carreras políticas. En tiempos recientes Televisa ha intervenido abiertamente en la gestación del candidato del pri a la Presidencia, Enrique Peña Nieto, quien es un producto mediático que viene desarrollándose desde años atrás.

Estos poderes están actualmente enfrentados entre sí debido a que el cambio tecnológico ha hecho que el desarrollo de las telecomunicaciones requiera la presencia simultánea de estas empresas en la telefonía fija y móvil, en la televisión por cable y en la proveduría de servicios de internet. La “guerra de los gigantes” no se ha resuelto aún, pero en ella el gobierno aparece como un mero espectador. La ausencia y/o debilidad del Estado en materia regulatoria se extiende a todas las ramas de la economía.¹⁰

Si bien los empresarios no fueron integrados políticamente al régimen corporativo del viejo régimen, gozaron en cambio de una relación especial con el gobierno. La ausencia de un Estado de derecho no sólo no fue obstáculo a su desarrollo sino su precondition: todo era posible si se mantenían al margen de la política y si, en vez de pagar impuestos como se debía, financiaban las campañas electorales. Este pacto se rompió parcialmente a mediados de los años setenta, cuando el presidente Echeverría nacionalizó tierras y aumentó la presencia estatal en la economía en una forma notable. Sectores de empresarios medios rompieron con el régimen y se sumaron al Partido Acción Nacional (pan). Esta pluralización política, que continúa hasta la fecha, no modificó el régimen de “excepcionalidad permanente” en que se mueven los grandes empresarios de México. Ciertamente, la discrecionalidad política, la debilidad de los órganos reguladores, la ficción jurídica en que se mueve el mundo laboral y la inoperan-

¹⁰ Al respecto, ver el extraordinario y original ensayo de González Aréchiga, 2008.

cia de los tribunales limitan la inversión privada, sobre todo la extranjera, pues los riesgos y los costos ocultos son grandes.

Este modelo anómalo de relación Estado-empresarios otorga poco poder político a los empresarios como sector, pero mucho a los escasos empresarios grandes con intereses monopólicos en áreas estratégicas, quienes lo usan para perpetuar sus privilegios y se han convertido, en consecuencia, en un poder conservador.

El crimen organizado como poder fáctico

Los poderes fácticos ilegales se expresan hoy día principalmente en la capacidad del narcotráfico para controlar territorios, diversificar sus negocios a la trata de personas (ante todo, el tráfico de indocumentados) y el control del contrabando al menudeo, y disputar el monopolio de la violencia al Estado mexicano. Es imposible determinar el poderío económico de la delincuencia organizada, pero se dice que ingresa al país un monto de divisas superior al producido por el turismo (México es una gran potencia turística mundial) y apenas menor a los ingresos derivados de las remesas de los mexicanos en el extranjero o a las provenientes de la exportación petrolera (ambas en el rango de los 25 mil millones de dólares anuales). La importancia económica del narcotráfico hoy en México es extraordinaria, pues explica mucho del funcionamiento del mercado inmobiliario en varias ciudades del norte y de las costas de México, así como la existencia de una fuente de empleo ilegal para miles de personas.

El crecimiento alarmante del poder del narcotráfico tiene que ver con varias causas analizadas por los especialistas. Entre otras, la masiva demanda de drogas en Estados Unidos, lo cual convierte a México en la vía más apropiada para surtir a este mercado gigantesco; la facilidad de compra de armas en la Unión Americana, donde se venden legal o ilegalmente de manera abierta y son después internadas en el país; la des-

aparición, con la alternancia, de un poder central que impusiera orden en el campo de la delincuencia organizada; el oportunismo de los empresarios y políticos de las regiones, que han aceptado lavar dinero y recibir fondos para sus campañas; la tolerancia cultural a la corrupción, la inexistencia de policías profesionales, la incapacidad de las procuradurías federal y de los estados para investigar los crímenes, la corrupción del Poder Judicial. En suma, un coctel letal compuesto de una delincuencia organizada fortalecida económica y logísticamente, y de un Estado cuya debilidad histórica en el campo de la seguridad pública y de la justicia se ha visto empeorada por la fragmentación del poder político derivada de la inconclusa transición a la democracia.

La misma configuración aparece en el caso del tráfico de personas, el nuevo escándalo que enluta al país en años recientes. La cada vez mayor dificultad del acceso ilegal de personas a Estados Unidos elevó los costos y riesgos de los intermediarios que manejan este negocio. Al elevarse los ingresos potenciales derivados del tráfico de personas, una parte de la delincuencia organizada especializada en la introducción de drogas a Estados Unidos decidió incursionar en este mercado, y recurrió para ello a la corrupción de las fuerzas policiacas y de los oficiales del Instituto Nacional de Migración, y compró la conveniente ceguera de los políticos locales de varios estados del país. Lo malo es que pronto algunos delincuentes descubrieron que ganaban más con la extorsión a las familias de los migrantes ilegales que ofreciendo el servicio de introducirlos a Estados Unidos. La extorsión alcanzó proporciones dantescas, afectando a miles y miles de personas, quienes, luego de servir de medio de obtención de renta, eran asesinadas para evitar denuncias y disminuir costos.

Es importante destacar la inconcebible incompetencia del sistema de seguridad pública y de justicia. La debilidad estructural del Estado se expresa en este terreno como la imposibilidad material de las instituciones para combatir por vías legales el poder del crimen organizado. La dispersión de las fuerzas poli-

ciacas, divididas en miles de policías municipales sumamente débiles y poco profesionales, policías estatales sin ninguna profesionalización y controladas políticamente por los gobernadores, una policía federal de reciente creación como institución profesional, la inexistencia de capacidades de investigación del delito en las procuradurías de justicia, tanto la federal como las estatales, y la falta de profesionalismo y la gigantesca corrupción entre los jueces (es decir, la inoperatividad del Poder Judicial) son factores que colocan al Estado mexicano en una posición de debilidad absoluta frente al poder del crimen organizado, que gracias a ello logra avanzar rápidamente en todo el territorio nacional.

En el periodo de la alternancia se han impulsado políticas tendientes al fortalecimiento de las policías y se ha impulsado una reforma judicial que ataca la opacidad y la corrupción del sistema.¹¹ La Secretaría de Seguridad Pública ha visto aumentar su presupuesto a una tasa de 21 por ciento anual en los diez años pasados, de tal forma que la Policía Federal cuenta ya con más de 30 mil efectivos, la mitad de las fuerzas del Ejército. Son pocos para un país tan grande como México, pero esto se explica porque el mayor número de policías está en los estados y municipios, donde hay más de 100 mil, casi todos pobremente entrenados, mal pagados y sujetos a condiciones laborales precarias.¹² Hay un acuerdo nacional para constituir policías únicas estatales más profesionales, pero los presidentes municipales se niegan a perder el control sobre sus policías locales, que es la fuente de no pocas ganancias ilegales. Pero aun la renovada Policía Nacional no ha logrado mejorar la eficiencia ni logrado el reconocimiento de los ciudadanos, quienes incluso cada vez denuncian menos los delitos.

El número de delitos ha aumentado 12 por ciento anual en la pasada década, mientras el problema histórico de la impunidad

¹¹ Reformas judiciales similares se han impulsado en varios países de América Latina, ejemplarmente en Chile. Se trata de pasar de un sistema acusatorio a uno adversarial, basado en juicios orales, en el que las pruebas deben ser bien construidas por el Ministerio Público.

¹² Se dice que el salario mensual promedio de los policías locales es de apenas 400 dólares, y la mayoría carece de prestaciones tan elementales como el seguro de vida.

se mantiene en sus niveles históricos. En México sólo tres de cada 10 delitos se denuncian, lo que habla de que la población considera inútil denunciar los delitos menores, y aun los graves si en ello advierten riesgos. De cada 10 delitos denunciados, sólo en dos se logra consignar a presuntos responsables, y sólo en uno se produce sentencia. En suma, el índice de impunidad ronda el 98 por ciento.¹³

El sistema judicial mexicano es todavía institucionalmente premoderno: todos los trámites se hacen por escrito, los jueces no conocen a quienes enjuician, no hay instancia pública donde debatan con argumentos convincentes los acusadores y la defensa de los acusados; los asuntos son resueltos en la mayor oscuridad, a través de intermediarios jurídicos, los abogados, sean los agentes del Ministerio Público que acusan, sean los defensores, si los tienen, de los acusados. Normalmente, el juez no aparece nunca ante las partes, y las resoluciones que emite son redactadas en un lenguaje incomprensible por secretarios, sin que el juez en sí mismo desempeñe un papel en el proceso. Esta opacidad permite la existencia de altos niveles de corrupción, y que la defensa de un ciudadano frente a un potencial abuso del Poder Judicial sólo pueda ejercerse si se cuenta con los recursos suficientes para contratar abogados, así como de tiempo para apelar y continuar la larga y compleja tramitología judicial.¹⁴

El mayor poder del crimen organizado en México se explica no sólo por razones de mercado, logísticas y de oportunidad, sino por la inoperancia histórica del sistema de justicia, es decir, por la debilidad estructural del Estado de derecho en México. Este gigantesco hueco institucional ha sido aprovechado por los delincuentes para controlar, por vías violentas o por medio de la

¹³ Ver *Proceso. Semanario de Información y Análisis*, núm. 1802, 15 de mayo de 2011, pp. 10 y siguientes, donde se citan las revisiones de la Auditoría Superior de la Federación a la Secretaría de Seguridad Pública.

¹⁴ Consecuentemente, en el Poder Judicial una vez más se reflejan los desniveles de poder de los ciudadanos. Aquel que no tiene dinero no podrá ni siquiera apelar una sentencia absurda, o, en caso de ser víctima, asegurarse de que el caso contra un delincuente esté bien fundado.

corrupción, o por ambas, a numerosos gobiernos municipales, especialmente en el norte del país, y muy posiblemente para construir pactos con algunos gobernadores, sin que esto sea posible de corroborar. Lo cierto es que la cultura de corrupción generalizada facilita la penetración del crimen organizado en el mercado y en la política.

A manera de conclusión

Para comprender los límites de la transición mexicana a la democracia es preciso trascender los estrechos horizontes de los análisis electorales. El poder de los “poderes fácticos”, es decir, de los sindicatos corporativos, de los caciques regionales, de los monopolios públicos y privados, y hoy día del crimen organizado, es un factor central que explica los vetos a las reformas necesarias para democratizar la vida sindical, mejorar la eficiencia de la educación y de las empresas públicas en general, abrir el país a la competencia económica y controlar a actores monopólicos, así como reformar el inoperante sistema de justicia y seguridad pública. En suma, las resistencias al cambio de régimen y la construcción de un verdadero Estado de derecho no están solamente en el seno del viejo partido autoritario, el pri, y de buena parte de una clase política que procura mantener el monopolio de la representación. La resistencia está anclada en actores sociales y económicos muy poderosos que constituyen una sociedad incivil, en tanto que no respetan leyes ni derechos y recurren de manera sistemática a la presión, el chantaje y la corrupción. Son actores privados que de facto cumplen funciones estatales en ciertas áreas del país y en varios campos de las políticas públicas.

Los grandes sindicatos corporativos de la educación y de la industria petrolera son los pilares de esta sociedad incivil, pero en realidad casi todos los sindicatos de trabajadores del gobierno federal y de las empresas paraestatales operan bajo esos mismos principios. El gobierno se encuentra así atado de manos

para reformar áreas estratégicas de los servicios y empresas públicas. Los intereses privados de las mafias sindicales se imponen a los intereses públicos de la ciudadanía. Lo mismo ocurre con los caciques regionales, quienes, adaptándose a la pluralidad política, han aprendido a jugar con los intereses de las burocracias partidarias oportunistas para mantener el control del poder político local en importantes áreas del país, dándole continuidad al autoritarismo.

Empresas privadas casi monopólicas en el área de las telecomunicaciones han devenido en cuasi-Estados sectoriales que definen sus propias reglas e imponen sus intereses privados sobre los públicos. Telmex, Telcel, Televisa y TV Azteca son los principales actores económicos que chantajejan al Estado para evitar que sus negocios sean regulados y se propicie una mayor competencia. El poder político de estas empresas proviene de su capacidad de financiamiento a los partidos y candidatos y de su estratégica función de agentes de publicidad, es decir, de porteros del espacio público más importante de nuestro tiempo.

El crimen organizado crece por razones de mercado y logística, así como por la notable e histórica incapacidad del Estado en el área de la procuración de justicia y seguridad. Para combatir al crimen organizado se necesita una policía profesional, una procuraduría independiente, efectiva y transparente, y un Poder Judicial reformado, transparente y autónomo. La construcción de un Estado de derecho no se puede hacer sectorialmente, sino de manera integral. Y es por ello que los actores políticos, sociales y económicos hegemónicos no se interesan en tal proyecto. El régimen mexicano se ha fundado en la ilegalidad, el particularismo y la corrupción, y un Estado de derecho es antitético a ese orden. De ahí las dificultades para emprender las reformas a un sistema de justicia que todo mundo acepta pero que nadie quiere implementar.

La construcción de la democracia en México pasa por el control de los poderes fácticos que dominan la vida pública mexicana. Pero ese control implica un cambio de régimen: el fin

del viejo régimen autoritario, al que la alternancia le ha dado un aspecto plural y electoralmente competitivo, y el inicio de un régimen realmente democrático, sustentado en un Estado de derecho y en la consiguiente defensa de los derechos de ciudadanía. El dilema nacional hoy es caer de plano en los brazos de la restauración priísta, o dar el salto definitivo a la democracia de ciudadanía.

Bibliografía

- Aguilar Camín, Héctor y Jorge G. Castañeda, 2009, *Un futuro para México*, Punto de Lectura, México.
- Alvarado, Arturo (coord.), 2008, *La reforma de la justicia en México*, El Colegio de México, México.
- Casar, María Amparo, 2008, “Poderes fácticos: una amenaza al espacio público”, en Mauricio Merino (coord.), *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, Fondo de Cultura Económica, México.
- De Gante, Everardo, 2012, “Estrategias de lucha en dos organizaciones campesinas: Movimiento de los 400 Pueblos y la ugocep”, en Alberto Olvera, Víctor Andrade y Alfredo Zavaleta (coords.), *Las múltiples crisis de Veracruz*, Universidad Veracruzana/Covecyt, Jalapa.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, 1989, “La corrupción política: apuntes para un modelo teórico”, *Foro Internacional*, 30, pp. 328-345.
- González Aréchiga, Bernardo, 2008, “¿Cómo recuperar el espacio público económico? Fallas y causas de bajo impacto”, en Mauricio Merino (coord.), *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Herrera, Fernando y Javier Melgoza, 2003, “Evolución reciente de la afiliación sindical y la regulación laboral”, en Enrique de la Garza y Carlos Salas (coords.), *La situación del trabajo en México*, uam-iet/Plaza y Valdés, México, pp. 323-347.

- Hevia, Felipe, 2012, “El poder del snte y la educación en Veracruz”, en Martín Aguilar (coord.), *La difícil construcción de la democracia en Veracruz*, Universidad Veracruzana, Xalapa.
- Lomnitz, Claudio (coord.), 2000, *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, cieras/Miguel Ángel Porrúa, México.
- Marchart, Oliver, 2009, *El pensamiento político postfundacional*, Fondo de Cultura Económica Argentina, Buenos Aires.
- Moreno Andrade, Saúl, 2012, “El mundo sindical petrolero (más allá de Schmitter)”, en Alberto Olvera, Víctor Andrade y Alfredo Zavaleta (coords.), *Las múltiples crisis de Veracruz*, Universidad Veracruzana/Covecyt, Jalapa.
- Mouffe, Chantal, 2007, *En torno a lo político*, Fondo de Cultura Económica Argentina, Buenos Aires.
- Olvera, Alberto J., 2003, “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México”, en Alberto J. Olvera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, fce/Universidad Veracruzana, México, pp. 42-70.
- (coord.), 2010, *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, cieras/Universidad Veracruzana, México.
- , 2012, “Acceso a la justicia y ciudadanía precaria en Veracruz”, en Martín Aguilar (coord.), *La difícil construcción de la democracia en Veracruz*, Universidad Veracruzana, Xalapa.
- Raphael, Ricardo, 2007, *Los socios de Elba Esther*, Booklet/Planeta, México.
- Roca, María Elena, 2012, “Cacicazgos del sur de Veracruz”, en Martín Aguilar (coord.), *La difícil construcción de la democracia en Veracruz*, Universidad Veracruzana, Xalapa.
- Schettino, Macario, 2007, *Cien años de confusión*, Taurus, México.

Capítulo 4

La representación democrática en México: entre la dispersión del poder y el pasado como expectativa

Alejandro Monsiváis Carrillo

El objetivo de este texto es aportar elementos para entender los desafíos de la democracia mexicana en clave representativa. No es que la representación política en México esté en condiciones de colocarse a sí misma como modelo a seguir. Por el contrario, este país es escenario de problemáticas que no por ser comunes a otros países latinoamericanos son menos acuciantes: la desconfianza generalizada de los ciudadanos hacia los políticos, los partidos y las instituciones públicas; las dificultades que enfrentan los políticos y gobernantes para tener comportamientos responsivos y orientados efectivamente a promover el interés público; los desencuentros y demoras en el proceso de reformar las instituciones políticas de una manera integral y coherente... entre otras. Sin embargo, el que la representación política funcione de una forma deficiente no implica que se pueda prescindir de ella para fortalecer a la democracia. Por el contrario: fortalecer la democracia requiere necesariamente fortalecer a la representación política.

Nótese que este señalamiento no se limita a reiterar la fórmula que dice que sin partidos no hay democracia. La representación democrática se puede pensar como un lienzo en el que los partidos y las instituciones de la democracia constitucional son elementos de una variedad más amplia de fenómenos y relacio-

nes (Saward, 2011:74-75). Las relaciones de autorización, control y rendición de cuentas son constitutivas de la democracia y están presentes en múltiples formas emergentes de protesta, manifestación y participación política. Por ende, para comprender de qué manera la conducción de la acción pública puede responder a los ideales democráticos es necesario entender mejor las dinámicas de las relaciones representativas.

Para desarrollar este argumento es necesario mostrar que la representación no es simplemente una especie de inconveniente dado y que no es posible tener democracia directa. La primera sección de este texto ofrece una conceptualización de los ideales democráticos en la que es posible articular productivamente el rol de la representación política. Enseguida, en la segunda sección del capítulo, señalaré que la inclusión política efectiva, las dinámicas colectivas de deliberación pública y los mecanismos de autorización y rendición de cuentas son los elementos que hay que tener en cuenta en el estudio de las consecuencias democráticas de la representación. La tercera sección del texto se dedica a la revisión del caso mexicano. Postularé que los principales desafíos democráticos que enfrenta el país se originan en los obstáculos encontrados para construir esquemas renovados de representación democrática en los tres planos mencionados: la inclusión política, el juicio político colectivo y la estructura del régimen.

Democracia y representación política

En la relación entre la representación política y la democracia hay una tensión de fondo que proviene de las connotaciones elitistas asociadas al gobierno representativo (Manin, 1997:132-160). Las instituciones representativas son herencia de las tradiciones y el pensamiento político tanto republicano como liberal. Su propósito inicial no era incorporar al pueblo a las decisiones colectivas; mejor pretendían poner en manos de unos pocos –los

que tenían condiciones e intereses económicos y políticos prominentes— el resguardo de la libertad, la estabilidad política y los privilegios. El gobierno representativo converge con la democracia conforme se generaliza el sufragio universal como resultado de contiendas y procesos políticos diversos —una condición democrática básica que no se alcanza plenamente, en algunos casos, hasta ya bien entrado el siglo xx.

El sentido propiamente elitista de la democracia tiene uno de sus más ilustres exponentes en Schumpeter (1962:284-285), quien afirmó que la democracia es un método para la selección de los líderes que tengan la visión y la aptitud para gobernar a la sociedad. La visión de Schumpeter es certera en tanto que despoja a la teoría democrática de los contenidos sustanciales presentes en la concepción decimonónica del término y en las ideologías que acompañaron a las movilizaciones de masas en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. Esta noción establece las bases para el desarrollo posterior de una concepción procedimental de la democracia, que se ha convertido, a su vez, en el punto de partida de los debates contemporáneos (Dahl, 1971; Munck, 2007; Shapiro, 2003). Una reinterpretación deliberativa de la concepción procedimental coloca el énfasis en las instituciones, normas y condiciones que permiten convertir en autoridad jurídica y administrativa los procesos colectivos de formación de la opinión pública (Habermas, 1998:379-393). Esta concepción, a su vez, ha sido recuperada por otros modelos de democracia que reivindican formas más participativas y colaborativas de hacer política. De un lado se encuentra una tradición propiamente participativa, que aboga por modalidades de involucramiento directo y activo de los individuos en los asuntos colectivos (Fung y Olin-Wright, 2003; Santos y Avritzer, 2004; Pateman, 1976). De otro se encuentra el modelo de la democracia deliberativa que destaca la importancia del diálogo público como una forma de alcanzar acuerdos y dar legitimidad a las decisiones políticas (Chambers, 2003; Gutmann y Thompson, 2004).

El desarrollo de las perspectivas participativas y deliberativas ha servido para repensar la relación entre representación y democracia (Gurza-Lavalle e Isunza, 2010:33-45). Si se adopta la tesis de que la democracia procedimental establece los contornos de un régimen que puede ser escenario de múltiples formas de participación pública, salta a la vista que los mecanismos participativos y representativos no necesariamente son antagónicos; antes bien, pueden ser complementarios (Peruzzotti y Seele, 2009:3-6). Se podría decir que, al tiempo que la política se desarrolla en los canales habituales de la política electoral, partidista y legislativa, los ciudadanos pueden involucrarse activamente en los asuntos públicos a través de organizaciones sociales, espacios públicos emergentes y los esquemas participativos que se pueden introducir en los procesos de gobernanza.

Llevando todavía un paso más adelante el argumento, se puede afirmar que la relación entre participación y representación no queda retratada por completo si se piensa que ambas modalidades pueden simplemente coexistir y complementarse o reforzarse. La cuestión es más compleja. Es preciso reconocer que la representación democrática implica inclusión y activismo político de parte de la ciudadanía, al igual que los dispositivos participativos contienen elementos representativos. Como indica Urbinati (2011:44), la representación no simplemente significa “actuar en lugar de alguien” sino participar en una relación de afinidad ideológica o de construcción del juicio político colectivo. Para entender tanto los desafíos del cambio constitucional como las aportaciones de las innovaciones participativas es necesario repensar la representación democrática. En el siguiente apartado comenzaré revisando el principio democrático.

Claves para repensar a la democracia

La democracia es un concepto en el que se entrelazan atributos normativos y descriptivos. Los atributos normativos aluden a los

ideales de autonomía política y autogobierno; los descriptivos, a la forma que adoptan los regímenes y procesos que se conducen con apego a esos principios. En su sentido más general, la democracia es un principio que define las condiciones que son necesarias para alcanzar decisiones políticas legítimas y vinculantes. De acuerdo con el ideal democrático, la acción pública orientada por decisiones colectivas obligatorias ha de conducirse con apego al principio de igualdad política de las personas que se vean afectadas por esas decisiones. Vale la pena detenerse en los diversos componentes de este principio.

En primera instancia, la democracia supone la existencia de un colectivo –al que comúnmente se alude como “el pueblo”– que es a la vez el autor y el objeto de las decisiones vinculantes. En una definición más rigurosa, el colectivo se define por los individuos que tienen facultades y derechos para participar en la toma de decisiones colectivas y en la conducción de la acción pública consecuente. Los derechos de ciudadanía que otorgan los Estados nacionales representan la forma más acabada de este tipo de derechos. En este caso, la territorialidad del Estado nacional es el referente que se emplea para *constituir* a la colectividad que será detentadora de los derechos democráticos. Sin embargo, la territorialidad no es condición necesaria para el ejercicio de los derechos políticos que otorga un Estado determinado; y más aún, si el principio democrático establece que deben tener voz y voto los que se vean afectados por una decisión, es preciso pensar en las formas de democracia que son posibles a partir del Estado-nación, pero también *más allá* del Estado nacional.

En segundo lugar, la igualdad política es la norma democrática primordial. Una comunidad política que se autogobierna es una comunidad de individuos que se reconocen como libres e iguales y que se otorgan derechos equivalentes a influir en las decisiones políticas. La igualdad política implica, fundamentalmente, que las preferencias de cualquiera deben ser consideradas y ponderadas con el mismo valor que las de cualquier otro (Dahl,

1971). Una aclaración importante: el principio de igualdad política es procedimental, pero no necesariamente sustantivo. Si existen las condiciones materiales para que todos los individuos tengan un bienestar social equiparable, la democracia tendrá bases sólidas; pero si existen pronunciadas desigualdades en el patrimonio de los ciudadanos, la democracia enfrentará fuertes tensiones, pero eso no hace, en sentido estricto, que los derechos políticos de una persona acaudalada valgan más que los derechos políticos de una que no lo es en la misma proporción.

En tercera instancia, el principio democrático establece qué condiciones deben cumplirse para que las decisiones colectivas sean legítimas, pero no dice nada acerca del tipo o contenido de las decisiones políticas. La finalidad de la política democrática es producir decisiones colectivas vinculantes, susceptibles de ser objeto de escrutinio y rendición de cuentas pública, a partir de las preferencias de los implicados. El procedimiento de decisión puede ser la deliberación o el voto. El hecho es que la democracia genera decisiones colectivas en el sentido de que determina cuáles alternativas resultan ganadoras y cuáles no. En sentido estricto, lo relevante no es su contenido, sino las condiciones en las que fueron adoptadas. Las leyes y políticas pueden ser atinadas y oportunas o veleidosas y fútiles. Lo relevante es reconocer que si el procedimiento es correcto, la decisión es legítima y el resultado obligatorio.

El régimen democrático, entonces, es un régimen en el que existen condiciones políticas e institucionales para que la legislación y las políticas públicas se formulen y conduzcan con base en los ideales de la democracia. Los derechos democráticos son los que traducen al lenguaje institucional las condiciones necesarias para asociarse, informarse, participar, deliberar, elegir y representar. El ejercicio de los derechos democráticos es, desde luego, la base para la formulación de las leyes y las políticas; pero sus alcances no quedan enmarcados en la función legislativa. En la medida en que la acción pública requiera legitimidad democrática, los derechos de participación, asociación, libertad

de expresión y representación se convierten en parámetros pertinentes para conducir los procesos de elección y actuación colectiva.

La representación democrática

La representación política es un tipo de relación que es relevante democráticamente en la medida en que contribuye a la toma de decisiones y a la conducción de acciones públicas legítimas, vinculantes, responsivas y que son objeto de escrutinio y sanción. Es preciso resaltar, como ha mostrado Rehfeld (2006:3-4), que la representación política es una relación que opera de manera independiente de los criterios normativos con los que pueda ser evaluada. La representación política puede operar, y de hecho lo hace, en relaciones que pueden ser consideradas antidemocráticas. Por este motivo, es necesario distinguir analíticamente y estudiar empíricamente la manera en que las relaciones representativas contribuyen a promover los fines democráticos.

Una primera consideración que se debe tener cuenta es que las decisiones democráticas se construyen mediante intercambios políticos en los que intervienen la deliberación, la negociación y el cálculo estratégico. No existe tal cosa como la voluntad general. No hay un bien común que tenga que ser descubierto o develado con la confluencia de las voluntades políticas individuales. Antes bien, la teoría de la elección social ha demostrado que el procedimiento de agregación de preferencias es decisivo para definir el resultado de la elección colectiva (Hinich y Munger, 2003). Esto implica que la decisión democrática tiene que ser construida mediante un proceso colectivo de conformación de agendas, alternativas y procedimientos de elección. Las relaciones representativas aparecen aquí como una vía para la conformación de la agenda pública y la decisión democrática.

En segundo lugar, la democracia requiere que las acciones del gobierno respondan a las preferencias de los individuos. Sin

embargo, en la práctica existen desacuerdos irreductibles acerca de los fines y los medios de la política que se originan en intereses en pugna. La tarea de la democracia es alcanzar acuerdos en torno a políticas públicas que, idealmente, sirvan para atender de manera óptima los múltiples problemas colectivos. Esto requiere adoptar compromisos para solucionar tensiones, distribuir recursos y repartir cargas y beneficios. Se trata de una actividad política que demanda concentración, habilidades de negociación y capacidades para procesar las diferencias o establecer acuerdos.

Por otra parte, las políticas deben ser a la vez responsivas y eficaces. Eficaces en el sentido de que deben resolver los problemas públicos y alcanzar los objetivos previstos. Responsivas significa que deben ser congruentes con las preferencias de la colectividad o al menos con lo que prefiere una mayoría. Las políticas, sin embargo, pueden ser eficaces sin ser responsivas; y pueden ser responsivas sin que eso implique que constituyen la decisión óptima. Todavía más aún: en nombre del interés público se pueden adoptar decisiones impopulares o no directamente responsivas, que a la larga cumplan de una manera más satisfactoria con las expectativas públicas. Las leyes y las políticas públicas, entonces, deben ser evaluadas no sólo de acuerdo con el nivel de responsividad que tienen, sino también por la manera en que promueven el interés público. Esta evaluación no la puede hacer simplemente un comité de expertos; la última palabra la tiene la ciudadanía en su conjunto.

En síntesis: el balance entre los problemas públicos, las preferencias ciudadanas y las alternativas políticas relevantes; la configuración de la agenda pública y legislativa; la conciliación de medios y fines; el establecimiento de acuerdos y la construcción de mayorías, y la conducción de la acción pública y el someter al escrutinio ciudadano objetivos y resultados, son todas tareas en las que las relaciones de representación política son elementos necesarios para la generación de bienes democráticos. Estas tareas pueden estar ligadas directamente al quehacer de las instituciones representativas: partidos políticos, elecciones, po-

líticas legislativas... Pero pueden ser también tareas relevantes para la política democrática en un sentido más general, cuando se trata de la operación de espacios públicos, mecanismos colaborativos de gobernanza o iniciativas promovidas por los movimientos sociales.

Para ser precisos, la representación democrática se compone de relaciones de autorización y de rendición de cuentas o control (*accountability*). De esta forma, la representación democrática se produce cuando:

1. Un representante X es autorizado por un colectivo (*constituency*) Y para actuar con relación al bien Z. Aquí “autorización” significa que “existen procedimientos mediante los cuales Y elige o dirige a X con respecto a Z” (Urbinati y Warren, 2008:396; traducción propia).
2. El representante X es llamado a rendir cuentas por el colectivo (*constituency*) Y con respecto al bien Z. En este caso “rendición de cuentas” (*accountability*) significa que “X proporciona o puede proporcionar explicaciones de sus decisiones o acciones a Y con respecto a Z, y que Y tiene una sanción sobre X con respecto a Z” (Urbinati y Warren, 2008:396; traducción propia).

Los procedimientos de autorización y los mecanismos de rendición de cuentas pueden ser de tipo electoral, como los que están establecidos en una constitución política, o pueden ser mecanismos de distinta índole, formales o informales. Cabe resaltar que la definición citada atañe, en lo particular, a los componentes de la relación representativa. Para capturar de una manera más integrada las dinámicas políticas asociadas al funcionamiento de la representación democrática es necesario añadir a los procedimientos de autorización y control dos condiciones más: la inclusión política efectiva (Warren, 2006:386) y la formación deliberativa del juicio político (Urbinati, 2006:16). Trataré cada una de estas cuestiones por separado.

Inclusión política efectiva. El carácter democrático de una decisión colectiva lo da el que el proceso esté basado en oportunidades equitativas para que los implicados por esa decisión puedan evaluar la información disponible, formarse un juicio propio y hacer que sus preferencias sean procesadas imparcialmente. La existencia de instituciones formales que doten de iguales derechos y oportunidades a los implicados es una condición necesaria para la inclusión política. Al propio tiempo, es necesario evaluar en qué medida los ciudadanos disponen de instrumentos, recursos y capacidades apropiados para participar efectivamente en los asuntos públicos.

La formación deliberativa del juicio político colectivo. Una dimensión del proceso democrático que necesita ser incorporada en el análisis político es la de los procesos colectivos de deliberación, formación de propuestas políticas y justificación pública. Se trata de procesos simbólicos, difíciles de asir analíticamente, pero que desempeñan un rol clave en la función representativa. En la práctica, la agenda política se produce a partir de la opinión pública difundida en los medios masivos de comunicación, la opinión de expertos, las contribuciones de organizaciones sociales y las declaraciones de los líderes políticos. Se supone que la opinión pública orienta e influye en el quehacer legislativo y en la formulación de las políticas públicas. Pero también es cierto que las agendas legislativas las controlan los liderazgos partidistas y las iniciativas se discuten en comisiones legislativas antes de pasar al pleno, en donde los grupos de interés cabildean ferozmente para promover sus objetivos particulares. Al final, la legislación y las políticas públicas son procesadas por los intercambios estratégicos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para quedar posteriormente sujetas a las múltiples vicisitudes del proceso de implementación.

La continuidad entre los debates en la agenda pública, el quehacer de los representantes populares y el desempeño gubernamental es difícil de observar. Sin embargo, precisamente

por eso los representantes deben rendir cuentas. La representación democrática requiere que se den explicaciones acerca de los motivos y las propuestas, las alternativas y las decisiones, los objetivos y los resultados. Estos elementos, a su vez, han de ser objeto de escrutinio y revisión. Con independencia del funcionamiento de los mecanismos electorales de control y rendición de cuentas, es necesario evaluar el tipo y la calidad de los vínculos ideológicos y discursivos que se producen entre electores y representantes.

Mecanismos de autorización y control (accountability). La representación democrática puede adoptar formas variadas de institucionalización. Entre los temas emergentes en la agenda de investigación se encuentran las formas de representación no electoral que se manifiestan en los distintos mecanismos de gobernanza compleja (Fung, 2006), o en la función reivindicativa de líderes u organizaciones sociales. Estos temas se suman a la extensa investigación que se ha realizado, en particular durante las últimas tres décadas, acerca de los sistemas electorales, los partidos y los sistemas de partidos, las relaciones Ejecutivo-Legislativo, el rol de las cortes supremas en la política, el federalismo y las instituciones supranacionales, entre otros elementos de la democracia representativa.

Concretamente, el análisis de los mecanismos de autorización y control democrático remite a las interacciones entre reglas electorales y sistemas de partidos. A fin de cuentas, la representación política en los regímenes democráticos está dada por las formas de operar de las instituciones electorales: las circunscripciones electorales, el tamaño de los distritos, las reglas de transformación de los votos en escaños, el tamaño de los parlamentos, etcétera (Gallagher y Mitchell, 2005; Nohlen, 2004). Los sistemas electorales interactúan con los sistemas de partidos políticos para dar forma a la manera en que se ejerce la representación política. Sin embargo, adoptando una perspectiva más amplia, la cuestión central en este plano es la que planteó Lijphart (2000): ¿cómo

se constituyen las mayorías que han de gobernar en nombre del *demos*? Para responder a esta interrogante es necesario indagar en la estructura de los sistemas de partidos y en los sistemas electorales, tanto como en los pesos y contrapesos institucionales que organizan la formulación e implementación de la legislación y las políticas públicas. Los hallazgos empíricos son múltiples. Si acaso, una de conclusiones más generales que se pueden obtener es que no existen esquemas que puedan inducir todos los bienes democráticos esperados de las instituciones representativas. Antes bien, es necesario establecer compromisos entre representatividad y gobernabilidad, o entre control ciudadano sobre los representantes o partidos fuertes y coherentes, entre otros.

El estudio de la representación democrática, en suma, tiene múltiples agendas que seguir. Como se mencionó en este apartado, además de analizar los efectos políticos de los diseños institucionales, es necesario conocer cómo las políticas representativas están ligadas también a las condiciones efectivas de inclusión política y a los procesos simbólicos y discursivos que vinculan a la ciudadanía con sus representantes.

La representación democrática en México

Esta sección tiene el propósito de evaluar el funcionamiento de la representación democrática en México con base en los lineamientos analíticos descritos en la sección anterior. Señalaré, fundamentalmente, que la democracia mexicana enfrenta desafíos significativos en los tres planos de la representación democrática: la inclusión efectiva, la deliberación colectiva y el diseño institucional. En esencia, el principal desafío es el de lograr que el pluralismo político que se consolidó con la democracia electoral encuentre mecanismos eficientes de coordinación y representación democrática; en contraparte, el riesgo más importante es el de reactualizar instituciones afines al autoritarismo priísta

para destrabar los estancamientos en la formulación de políticas públicas.

Inclusión efectiva

Si bien en México existen condiciones que han dado certidumbre acerca de la legalidad y legitimidad de las elecciones, la última década ha traído consigo un acelerado deterioro de los derechos democráticos de la ciudadanía. Esto queda de manifiesto en los siguientes planos: la pobreza y la desigualdad despojan a la gran mayoría de los mexicanos de las condiciones para ejercer sus derechos políticos. En segundo lugar, la extensión del poder de la delincuencia organizada no solamente ha tenido como consecuencia una cruda violencia; para todo efecto práctico, grandes extensiones del territorio nacional no son controladas plenamente por el Estado mexicano. A este balance hay que añadir que el sistema de gobernanza electoral ha seguido una ruta de desarrollo institucional en la que se ha puesto a prueba su capacidad y legitimidad políticas.

La apropiación efectiva de los derechos de asociación, comunicación, libertad de expresión y participación demanda tiempo y recursos monetarios. La desigualdad que vive México es histórica, pero no ha sido remediada en las dos administraciones posteriores a la alternancia (Coneval, 2011; Jusidman, 2009). La consecuencia es que una proporción abrumadora de la población cuenta con oportunidades que van de nulas a limitadas para ejercer su derecho a participar en la vida pública; en otras palabras, cuentan con derechos a la autodeterminación en tanto ciudadanos, pero se ven materialmente deshabilitados para ejercerlos. La exclusión de facto se ve agravada por la manipulación política a la que es vulnerable la población con escasos recursos a través del clientelismo y la compra y coacción del voto.

La vulnerabilidad de los derechos democráticos está asociada también a la debilidad del Estado mexicano en varios sentidos. Por un lado, la burocracia estatal no ha sido reformada de tal suerte que se conduzca con apego a las normas de legalidad,

transparencia, rendición de cuentas y eficacia, lo que la hace un aparato pesado, costoso y persistentemente opaco. Por otro lado, la administración pública tampoco tiene la capacidad de hacer valer la autoridad estatal en el territorio nacional. La consolidación del Estado de derecho es fragmentaria, pues el Estado mexicano no es capaz de ofrecer seguridad pública efectiva, certidumbre jurídica plena, ni justicia expedita a la población. A la incidencia de delitos comunes se suman los delitos perpetrados por la delincuencia organizada: secuestros, extorsiones y asesinatos. La confrontación armada contra los cárteles del narcotráfico impulsada por la administración calderonista, sin haber conseguido con éxito recuperar los territorios controlados por la delincuencia, antes bien contribuyó al recrudecimiento de la violencia y a la diversificación de actividades delictivas por parte de las bandas criminales.

La certidumbre jurídica está en falta cuando persisten las violaciones a los derechos humanos, la presunción de inocencia es una práctica ajena al sistema penal y la impunidad pocas veces es combatida. Diversas reformas en materia de rendición de cuentas, justicia penal y derechos humanos que han sido adoptadas a finales de la primera década del 2000 están por implementarse. Esas reformas habrán de demostrar con resultados que han introducido cambios relevantes a favor del gobierno de la ley en el país.

Por último, otro flanco de incertidumbre se ha venido abriendo en el ámbito institucional que ha sido clave para el funcionamiento de la democracia en México: el sistema de gobernanza electoral. Después del rol que desempeñaron el Instituto Federal Electoral (ife) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (tepjf) en la conducción de los comicios federales del 2000, una serie de tensiones políticas y eventos han hecho mella en la legitimidad y en las capacidades institucionales de las instituciones electorales. La elección de los consejeros del ife en 2003, la conducción de la elección presidencial en 2006 y el conflicto postelectoral subsecuente, y la reforma de

2007/2008 son los antecedentes de una serie de tensiones y confrontaciones entre consejeros, magistrados, gobernantes, políticos y grupos de interés. En estas tensiones, las instituciones garantes de la legalidad electoral se han visto afectadas por las políticas partidistas y la capacidad que han demostrado tener los liderazgos políticos y los concesionarios de los medios de comunicación para evitar la aplicación consistente y certera de las regulaciones legales.

Los principales riesgos que se han hecho patentes no se originan en la capacidad del ife para organizar los comicios. A pesar de que la reforma de 2007 ha impuesto pesadas cargas regulatorias y operativas, sustentadas en instrumentos jurídicos insuficientemente desarrollados, el ife ha podido conducir con eficacia y precisión la logística de las elecciones federales. Los riesgos provienen del precario equilibrio que sostiene la legitimidad del sistema en su conjunto. Los actores regulados hacen apuestas de alto riesgo, compitiendo en los márgenes de la legalidad, mientras que los agentes reguladores tienen pocas capacidades para responder con sanciones efectivas a los partidos, candidatos o grupos de interés que intervienen en la contienda electoral.

La formación colectiva del juicio político

La esfera pública mexicana es un espacio en el que confluyen múltiples voces. El debate está presente y la crítica se hace sentir. No obstante, la deliberación tiene bases sociopolíticas dispersas y fragmentarias, la censura persiste de una u otra forma, y los canales discursivos de representación y rendición de cuentas son precarios. El sostenimiento de la deliberación pública depende en parte de las dinámicas asociativas de la ciudadanía. En México, el asociativismo cívico ha conocido un fuerte impulso durante las últimas décadas, pero su presencia pública todavía es incipiente (véase Hevia, este volumen). Por ejemplo,

en pocos años se ha incrementado el número de organizaciones sociales profesionalizadas que vigilan y evalúan el desempeño gubernamental en diversas áreas de la política pública. Su número, con todo, es reducido en proporción al tamaño poblacional y a la extensión territorial del país y se concentran mayoritariamente en el Distrito Federal. En contraparte, las formas asociativas corporativas y clientelares, que adoptan pautas de organización verticales y centralizadas, continúan ejerciendo amplia influencia.

Cabe subrayar el fortalecimiento del ejercicio de un periodismo crítico en la prensa y la radio y otros medios de comunicación, si bien la libertad de expresión se ha visto fracturada por tres tipos de factores. El primero es el dominio oligopolista que ejercen los concesionarios de los medios de comunicación. Especialmente en el campo de la televisión y los medios audiovisuales, la libre competencia y el papel rector del Estado en la regulación del espectro radioeléctrico están lejos de ser una realidad. En segundo lugar, la descentralización del poder que ha traído consigo el régimen electoral ha creado nuevos enclaves de control político. Los políticos –especialmente en el plano local– buscan ejercer, en la práctica, un control activo tanto de las formas de organización social como de lo que se difunde en los medios locales. Su eficacia es variable pero el ánimo persiste. Finalmente, la delincuencia organizada ha contribuido a la censura a través del asesinato de periodistas, especialmente en las regiones donde se registra mayor violencia. La impunidad de estos delitos tiende a ser la regla más que la excepción. Éste es uno de los principales motivos para que Freedom House (2011) considere a México un país no libre en materia de libertad de prensa y lo ubique en el mismo nivel de países como Cuba, Venezuela, Irán o Rusia.

Por otra parte, los vínculos entre los debates públicos, las propuestas programáticas de los partidos políticos y la rendición de cuentas de los representantes populares son débiles y precarios. De entrada, los discursos ideológicos de los partidos políticos

presentan muy pocas –si alguna– propuestas democráticas innovadoras. Esto refleja su incapacidad para incorporar las propuestas y aprendizajes generados por el asociativismo cívico y las experiencias internacionales.

En el marco de sus respectivas inclinaciones ideológicas y sus capacidades de movilización popular, los partidos políticos se disputan los votos encarnizadamente en el abigarrado calendario electoral mexicano. Desde luego, esto es lo que se espera en un régimen democrático: que existan aguerridos contendientes disputándose las preferencias del electorado. La clave está en que el sistema de incentivos electorales e institucionales es óptimo desde el punto de vista partidista, pero se encuentra desalineado de la rendición de cuentas democrática. Los políticos profesionales se benefician de las prebendas que obtienen las maquinarias partidistas y, salvo circunstancias extremas, no se ven obligados a rendir cuentas por sus actos ni por los de las burocracias a su cargo. El pragmatismo que caracterizó al pri durante la época del sistema de partido hegemónico se ha generalizado entre los otros partidos, permitiéndoles establecer alianzas coyunturales, cultivar el clientelismo y solicitar del electorado votos con dispendiosas campañas territoriales y mediáticas sin ofrecer muchas ideas con sustancia.

Por el lado de la oferta, las propuestas y programas de los partidos se escuchan desgastadas y sin contenidos precisos. Del lado de la rendición de cuentas pública, los políticos carecen de incentivos para justificar sus decisiones y explicar sus acciones. La estructura institucional y administrativa de la rendición de cuentas en México representa el obstáculo de entrada para evaluar la manera en que se toman decisiones públicas, se ejerce el gasto y se evalúan los resultados. Las prácticas de opacidad y corrupción no han sido erradicadas de la administración pública federal ni local.

El caso es que no se necesita cometer actos de corrupción para abusar del erario público o simular que se cumple con una función representativa. Por un lado, gobernantes y legisladores,

al igual que funcionarios, consejeros y magistrados, obtienen rentas y beneficios de forma abultada y discrecional en la forma de salarios, compensaciones y servicios varios con cargo al erario –véase la serie “Usos y abusos de los recursos públicos”, coordinada por Magaloni y Elizondo Mayer-Serra (2011)–. Por otro, los representantes políticos difícilmente se ven en la posición de tener que justificar sus acciones y responder por sus actos en las urnas, ante un órgano de vigilancia administrativa o ante un tribunal. No es de sorprender, por tanto, que sus comportamientos estén regidos por estándares de ética pública notoriamente laxos. Son numerosas las ocasiones en las que más de un político ha ganado notoriedad por sus pleitos callejeros, sus juergas o sus apariciones públicas en estado de ebriedad. Pero más allá del escándalo, queda en evidencia que la simple observación de las normas de una ética democráticamente representativa y responsiva no es el fuerte de una buena parte de los políticos mexicanos. Esto es consecuencia de que los mecanismos electorales no funcionan adecuadamente como instrumentos de sanción; pero también de las condiciones de impunidad que en general benefician a quienes, con fuero o sin él, forman parte de la élite política.

Para cerrar el círculo, es necesario mencionar que la función representativa ha quedado capturada por la influencia que ejercen los poderes fácticos en la política pública y en todos los órdenes de gobierno (véase Olvera, este volumen), desde los concesionarios de los medios de comunicación, los sindicatos de trabajadores de Pemex y de la educación, la Iglesia Católica y los capos del narcotráfico, sin dejar de lado a los grupos empresariales que año tras año reciben el beneficio de los regímenes especiales en el sistema tributario, o a otros grupos de interés que son capaces de capturar a los gobiernos estatales y municipales. Si las dirigencias partidistas y los políticos en lo individual rinden cuentas ante esta variedad de “poderes fácticos”, el discurso público difícilmente podrá contener razonamientos y justificaciones con alguna sustancia.

Mecanismos de autorización y control democrático

La democracia mexicana está estructurada conforme al principio de separación de poderes: es un sistema federal, de tipo presidencialista, con un Congreso bicameral, un Poder Judicial independiente, una Corte Suprema y diversos tipos de órganos constitucionales autónomos —el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión de Derechos Humanos, entre otros—. La fisonomía actual del régimen se ha construido paulatinamente a lo largo de más de tres décadas, mediante continuas y sucesivas revisiones y adaptación de la Constitución Política promulgada en 1917. Los alcances de las transformaciones políticas en el país y los desafíos que se tienen por delante están originados en los procesos de cambio incremental asociados a la democratización.

A grandes rasgos, los principales logros de las reformas institucionales implementadas entre 1977 y 1996 fueron dos: por un lado, el establecimiento de un sistema de gobernanza electoral que diera certidumbre sobre la limpieza y legalidad de las elecciones; por el otro, la apertura de las instituciones representativas a fuerzas políticas ubicadas en distintos puntos del espectro ideológico. Esto ha dado lugar a un sistema multipartidista moderado en el que la competencia por los votos y los escaños en los tres órdenes de gobierno es vigorosa, de tal suerte, como se mencionó, que las políticas de contienda electoral han venido fisurando al sistema regulador de las elecciones.

Al propio tiempo, la lógica del cambio institucional ha producido un sistema representativo que adolece de dos problemas fundamentales. El primero es el que se origina en la tensión entre la gobernabilidad y la representatividad: *ceteris paribus*, un gobierno inclusivo promueve la representación de distintas fuerzas políticas, pero tiende a dificultar la formación de mayorías y la gobernanza eficaz; por el contrario, un sistema bipartidista o con pocos partidos facilita la eficacia pero tiende a excluir voces y visiones políticas. El diseño constitucional mexicano

establece condiciones que dificultan tanto la concentración efectiva de la autoridad para el ejercicio de una gobernanza eficaz como las vías para una representación política inclusiva y cooperativa (para mayor detalle, véase Negretto, 2006). En otras palabras, a pesar de que persisten las tendencias mayoritarias en el sistema electoral y la representación legislativa, las propias reglas electorales y las características del sistema de partidos dificultan, en el plano nacional, que se constituyan gobiernos unificados y de mayoría. En contraparte, la representación del pluralismo político existente a escala nacional no cuenta con mecanismos institucionales que incentiven la coordinación y la cooperación interpartidista, como sucede en los regímenes parlamentarios o semipresidenciales. A esto contribuyen un amplio número de factores: las reglas de la elección presidencial, las facultades legislativas del Ejecutivo, el sistema mixto-mayoritario con el que se eligen diputados, el sistema proporcional del Senado, entre otros.

El segundo déficit se ubica en el plano de los instrumentos institucionales de rendición de cuentas política. Los electores prácticamente carecen de mecanismos para influir en la agenda legislativa o ejercer algún tipo de control sobre el desempeño de los políticos. En última instancia, el votante mexicano tiene la atribución de votar por el partido gobernante o elegir entre los candidatos de los partidos de oposición, pero no mucho más. La prohibición de la reelección para todos los puestos de elección popular, la estructura de la boleta electoral, con listas cerradas y bloqueadas, y con un voto limitado, y las reglas para elegir presidente, diputados y senadores, en el plano federal, y que se reproducen a escala estatal, son los elementos de un sistema que deja un extenso margen de acción discrecional al Ejecutivo y a las dirigencias de los partidos.

Para entender el origen de estas dos problemáticas es indispensable tener en cuenta que la democracia mexicana es el resultado de las negociaciones que sostuvieron los partidos de oposición con el pri durante la década de los noventa. Negocia-

ciones que tenían como objetivo redefinir los términos de un pacto político que permitiera procesar los conflictos a través de la vía electoral. Durante ese proceso, el pri hizo lo posible para controlar la dirección y el alcance de las reformas al sistema electoral. El proceso de rediseño se dio por concluido una vez que se abrieron espacios a las fuerzas de izquierda representadas por el prd. De esta manera, los protagonistas de los procesos de reforma obtuvieron acceso a las arenas de formulación de las políticas públicas –y de paso a un cuantioso financiamiento público–, pero se quedaron cortos a la hora de crear instrumentos eficaces de rendición de cuentas democrática. Luego de más de una década de gobiernos sin mayorías en el Congreso, administraciones con eficacia limitada para impulsar su agenda, un clima político de persistente confrontación, y una extenso desencanto ciudadano, la necesidad de una reforma se ha dejado sentir lo mismo entre la ciudadanía que entre las élites políticas y económicas.

La salida del pri de la Presidencia de la República abrió una ventana de oportunidad para efectuar una reforma de fondo en el modelo constitucional. Esta oportunidad fue desaprovechada. Las posibilidades más cercanas de que se efectuara una reforma mayor se presentaron en la segunda mitad del sexenio 2006-2012, a partir de una propuesta que el presidente Calderón sometió al Senado el 15 de diciembre de 2009. Esa propuesta fue revisada en la Cámara Alta y aprobada en abril de 2011 con modificaciones que contemplaban la reelección de legisladores, las candidaturas ciudadanas, la consulta popular, la reconducción presupuestal, la iniciativa preferente y otros mecanismos. La votación de esta propuesta en la Cámara de Diputados se pospuso durante todo el periodo ordinario de sesiones de la primera mitad del año, y no fue hasta el mes de octubre que, luego de un debate en el que se visibilizó la nula disposición de una mayoría de diputados para suscribir la reforma propuesta por el Senado, que se aprobó una versión edulcorada de una reforma política de por sí limitada. Una mayoría conformada por el pri, el Panal y el Par-

tido Verde dejó fuera la reelección, debilitó la reconducción presupuestal y echó a andar un proceso de ratificación del dictamen aprobado que dilató la implementación expedita de la reforma.

Para entender las dificultades por las que ha atravesado el fortalecimiento del carácter democrático de las instituciones representativas es necesario dar cuenta del cálculo estratégico de los líderes políticos y los grupos de interés a los que representan. Por un lado, los costos de las reformas son altos, pues el cambio institucional necesario podría dejar mal parados a las dirigencias partidistas, a diversas clientelas políticas y a los grupos de interés que han prosperado bajo las reglas vigentes. Esto podría ser así si se adopta, simplemente, la reelección para todos los cargos de elección popular, incluyendo al presidente de la República –con dos periodos de cuatro años como máximo, por ejemplo–; pero también podría suceder si se relajan los requisitos para formar partidos políticos y competir en las elecciones. Por otro, a diferencia de los costos, los beneficios de las reformas no estarían concentrados en los partidos políticos o sus dirigencias, sino que quedarían distribuidos entre la ciudadanía y la sociedad política –habría muchos pequeños ganadores, por así decir–. Desde cierto punto de vista, estas consecuencias pueden ser leídas como parte de un proceso de democratización de la representación política; para otros puede representar, simplemente, un paso más en la dispersión del poder en el sistema.

La dispersión del poder político es una cuestión que atañe directamente al tema de la gobernabilidad. Promover la rendición de cuentas electoral y una mayor representatividad puede ser electoralmente redituable para partidos o políticos en lo particular; pero conduce a acentuar una problemática que aqueja a los partidos y sus dirigentes: la difícil construcción de mayorías estables. En esta situación, hay dos rutas a seguir. Una es la del parlamentarismo: ya sea introduciendo medidas que promuevan la coordinación política entre el Congreso y el presidente, o bien adoptando directamente un sistema semipresidencial o parla-

mentario. Esta ruta se perfila como la más convincente en términos democráticos.

Otra ruta implica establecer mecanismos dirigidos a resolver los problemas de coordinación política mediante dos estrategias complementarias: de un lado, fortalecer los poderes del presidente; del otro, fomentar la formación artificial de mayorías. Ante un Congreso fragmentado, un presidente con diversos instrumentos formales para establecer la agenda y conducir el proceso legislativo puede evitar los riesgos del entrapamiento legislativo. Dada la historia de caudillismo y personalismo de la política mexicana, constituye una opción seductora, pero riesgosa. Paralelamente, si el presidente cuenta con el apoyo de reglas que acentúen los efectos mayoritarios del sistema electoral, puede enfrentar mejor los problemas de gobernabilidad. Esta salida tiene la desventaja de que induce mecánicamente la formación de mayorías inexistentes en las preferencias políticas.

La alternativa que mayor atractivo ejerce entre los líderes políticos es la de fortalecer los poderes del presidente y crear mayorías artificiales. Si bien la iniciativa aprobada en el Senado era moderada en ese sentido, la propuesta original de Calderón tenía previsto obtener esos efectos mediante la segunda vuelta electoral y la reducción del tamaño de las cámaras de Diputados y Senadores, entre otras medidas. Las preferencias del pri no son muy distintas; al menos las del pri que anticipaba ganar las elecciones presidenciales de 2012. Sólo que esas mismas preferencias son abiertamente regresivas: la reducción del número de diputados y la reinstalación de la “cláusula de gobernabilidad” son elementos de una receta que pretende artificialmente sobre-representar a una parte del electorado. Esta forma de pensar la representación política es consistente con las aspiraciones de quien desea ser presidente y jefe de partido con una mayoría en el Congreso. Ésta es una manera un tanto peculiar de buscar en el pasado soluciones a los problemas del presente: es sabido que el sistema de partido hegemónico se sostuvo mientras el jefe del

Ejecutivo fungió de facto como jefe de su partido y contó también con mayorías legislativas (Weldon, 2002).

Conclusiones

Una forma de describir el desarrollo de la política en México es aludiendo a la dispersión del poder que se ha registrado durante las últimas décadas. Lo que fue un sistema de organización política coordinado desde la presidencia del país a través de un sistema de partido hegemónico se ha convertido en un escenario en el que convergen actores e intereses de muy distinta índole. El prolongado y tenso proceso de cambio político que tuvo lugar durante la década de los noventa contribuyó a institucionalizar acuerdos básicos para regular el acceso al poder del Estado. Al tipo de acuerdos institucionales alcanzados es a lo que se le conoce como “democracia política”. El periodo que siguió a la implementación de esta forma de coordinación política ha sido un periodo de tensiones, expectativas insatisfechas y acumulación de retos por enfrentar.

En este capítulo he señalado que uno de los principales desafíos que encara todavía la democracia mexicana es la construcción de dinámicas representativas inclusivas, responsivas y efectivas. Para lograr este objetivo es necesario reconstruir las relaciones entre el espacio público, las dinámicas asociativas, los partidos y representantes y las políticas públicas. Esto requiere establecer nuevos acuerdos que sirvan tanto para implementar esquemas de colaboración política eficaces como para fortalecer la rendición de cuentas democrática. Reconstruir las instituciones representativas, con todo, no es sencillo, pues se enfrenta a las dificultades que tienen los líderes políticos para alcanzar los acuerdos necesarios. Por el contrario, las fórmulas del pasado son seductoras. Las mayorías legislativas que consiguen construirse se inclinan a paralizar el pluralismo y a mantener un férreo control sobre los instrumentos de rendición de cuentas democrática.

Al discutir el caso mexicano, en este capítulo he perseguido

el objetivo paralelo de repensar el significado y relevancia democrática de la representación política. Enfatizando que las relaciones representativas son claves para promover y alcanzar bienes democráticos, una comprensión más acabada de lo que implica la representación puede contribuir a un entendimiento más acabado de los desafíos democráticos. Se trata de una herramienta conceptual clave tanto por sus aspectos normativos como por sus aportaciones analíticas. Por lo que se alcanza a ver, con base en la dirección a la que apuntan las dinámicas políticas en el país, es importante contar con este tipo de herramientas para continuar debatiendo la democracia en México.

Bibliografía

- Chambers, Simone, 2003, “Deliberative Democratic Theory”, *Annual Review of Political Science*, vol. 5, pp. 307-326.
- Coneval, 2011, “Consideraciones presupuestales 2012. Desarrollo Social”, presentación, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluaci%C3%B3n%202011/CP_201229_agosto_2011.pdf. Consultado el primero de octubre de 2011.
- Dahl, Robert, 1971, *Poliarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven.
- , 1989, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven.
- Freedom House, 2011, “Freedom of the Press –Mexico 2011”, en <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2011>. Consultado el 31 de octubre de 2011.
- Fung, Archon y Erik Olin-Wright, 2003, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso.
- Fung, Archon, 2006, “Varieties of Participation in Complex Governance”, *Public Administration Review*, vol. 66, diciembre, pp. 66-75.

- Gallagher, Michael y Paul Mitchell (eds.), 2005, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford.
- Gurza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera, 2010, “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática”, en Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (coords.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, cieras/Universidad Veracruzana, México, pp. 19-82.
- Gutmann, Amy y Dennis Thompson, 2004, *Why Deliberative Democracy?*, Princeton University Press, Princeton.
- Habermas, Jürgen, 1998, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid.
- Held, David, 2006, *Models of Democracy*, 3ª ed., Stanford University Press, Stanford.
- Hinich, Melvin. J. y Michael Munger, 2003, *Teoría analítica de la política*, Gedisa (Ciencia Política/Nuevas Corrientes en Teoría Política, 6), Barcelona.
- Jusidman, Clara, 2009, “Desigualdad y política social en México”, *Nueva Sociedad*, núm. 220, marzo-abril, pp. 190-206.
- Lijphart, Arend, 2000, *Modelos de democracia*, Ariel, Barcelona.
- Magaloni, Ana Laura y Carlos Elizondo Mayer-Serra, 2011, “Serie: Usos y Abusos de los Recursos Públicos”, Cuadernos de Debate, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. Disponible en <http://www.cide.edu/cuadernosdedebate.htm>. Consultado el 18 de octubre de 2011.
- Manin Bernard, 1997, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Munck, Gerardo, 2007, “The Study of Politics and Democracy: Touchstones of a Research Agenda”, en Gerardo L. Munck (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford University Press, Oxford, pp. 25-38.
- Negretto, Gabriel, 2006, “La reforma constitucional en México: Apuntes para un debate futuro”, *Política y Gobierno*, vol. xiii, núm. 2, pp. 361-392.
- Nohlen, Dieter, 2004, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Olvera, Alberto J., 2010, "Introducción. Instituciones garantes de derechos y espacios de participación ciudadana en una transición frustrada", en Alberto J. Olvera (coord.), *La democratización frustrada: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, ciesas, México, pp. 13-56.
- Pateman, Carol, 1976, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Peruzzotti, Enrique y Andrew Seele, 2009, "Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America", en Andrew Seele y Enrique Peruzzotti (eds.), *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press/The Johns Hopkins University Press, Washington (D. C.) y Baltimore, pp. 1-16.
- Rehfeld, Andrew, 2006, "Towards a General Theory of Political Representation", *The Journal of Politics*, vol. 68, núm. 1, pp. 1-21.
- Riker, William, 1982, *Liberalism Against Populism*, W. H. Freeman, San Francisco.
- Santos, Boaventura de Souza y Leonardo Avritzer, 2004, "Introducción: para ampliar el canon democrático", en Boaventura de Souza Santos (ed.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 35-74.
- Saward, Michael, 2011, "The Wider Canvas: Representation and Democracy in State and Society", en Sonia Álvarez, John Keane y Wolfgang Merkel, *The Future of Representative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 74-96.
- Schumpeter, Joseph, 1962, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper Torchbook, Nueva York.
- Shapiro, Ian, 2003, *The State of Democratic Theory*, Princeton University Press, Princeton.
- Urbinati, Nadia y Mark Warren, 2008, "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory", *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 2008, pp. 387-412.

- Urbinati, Nadia, 2006, *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, University of Chicago Press, Chicago.
- , 2011, “Representative Democracy and Its Critics”, en Sonia Álvarez, John Keane y Wolfgang Merkel, *The Future of Representative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 23-49.
- Warren, Mark, 2006, “Democracy and the State”, en John Dryzek, Bonnie Honig y Anne Phillips (eds.), *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford University Press, Oxford, pp. 382-399.
- Weldon, Jeffrey, 2002, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, México, pp. 175-212.

Capítulo 5

El régimen político, la pluralidad y la gobernación eficaz. Reflexiones sobre la inconclusa reforma del Estado

Jorge Javier Romero

La democracia se ha abierto paso en México en detrimento relativo de la gobernación eficaz. Si los años del presidencialismo omnímodo de la época clásica del régimen del pri se caracterizaron por una enorme capacidad de decisión autónoma del presidente de la República, al grado de anular a los otros poderes establecidos formalmente por la Constitución, la pluralidad derivada de las elecciones reales llegó acompañada de la reactivación del conflicto entre Ejecutivo y Legislativo, recurrente en las diversas etapas de la historia de México en las que no ha habido dominio de un caudillo o control de un monopolio político.

La competencia efectiva entre diversos partidos y la consecuente fragmentación de la representación política han obligado a que la Constitución y el resto del orden jurídico que norma el funcionamiento del poder político –tradicionalmente sólo observados de manera aparente, como ficción aceptada que legitimaba un orden que en realidad se regía por reglas informales aunque profundamente institucionalizadas– se hayan convertido en las reglas del juego efectivas. La separación de poderes, imaginada como una virtud desde el modelo original del cual se derivó el diseño mexicano –la Constitución de los Estados Unidos de 1787–, ha demostrado sus limitaciones a la hora de construir mecanismos eficaces para la gobernación y la fortaleza gubernamental.

No es la primera vez que en México el Legislativo y el Ejecutivo entran en una relación de equilibrio problemático que obstaculiza la puesta en marcha de los programas de gobierno, para bien o para mal. Fue un enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Congreso el que hizo saltar por los aires al imperio de Iturbide (Anna, 1991); fue el Congreso, que lo había nombrado a contrapelo del resultado electoral, el que destituyó a Guerrero; la Constitución de 1836 creó el Supremo Poder Conservador con la intención de establecer un órgano que atemperara la conflictiva relación entre el Legislativo y el Ejecutivo (Pantoja, 2005); fue un conflicto con el Congreso el que provocó la renuncia de Mariano Arista y llevó a la dictadura de Santa Anna en 1853, y ya con la Constitución de 1857, Comonfort, el protector del Congreso que la había promulgado, intentó echarla abajo porque llegó a la conclusión de que con sus normas nadie podría gobernar con eficacia. Juárez gobernó siempre con facultades extraordinarias, conseguidas de congresos elegidos a modo gracias al control de las elecciones que él mismo propició (Perry, 1996), y, de acuerdo con Emilio Rabasa (1912), la dictadura de Porfirio Díaz fue la solución pragmática a los problemas de gobernación derivados de la Constitución liberal, que había creado un Ejecutivo extremadamente acotado por el Legislativo. Madero debió mucha de su debilidad a un Congreso díscolo, y Huerta, nombrado presidente por aquella Legislatura, acabó por cerrarla.

La Constitución de 1917, a pesar de las intenciones de Carranza y de Luis Cabrera, redactor del proyecto presentado por el Primer Jefe a los Constituyentes, no resolvió el problema de la relación conflictiva entre Ejecutivo y Legislativo, a pesar de haberle otorgado a la Presidencia notables atribuciones, sobre todo en materia económica, gracias a la facultad expropiatoria establecida por el Artículo 27 constitucional. Con todo, el presidente, jefe de Estado y de Gobierno electo por voto universal y directo y con capacidad autónoma para formar su gobierno, con facultad para observar las leyes del Congreso, y jefe supremo de las fuerzas armadas, quedaba sometido al Congreso en

materia presupuestal y sin mecanismos para garantizar mayorías favorables a sus iniciativas legales. Carranza, ya presidente, vivió las dificultades para obtener el apoyo de los legisladores a sus proyectos, y Obregón, que llegó al poder después de una sublevación militar y unas elecciones controladas por sus seguidores, se enfrentó de lleno con unos diputados que no le quisieron aprobar su proyecto de presupuesto y que pretendieron ponerle obstáculos a algunos de sus proyectos más caros, como la creación de la Secretaría de Educación Pública; sólo por medio del soborno y la coacción pudo el caudillo imponer su obra sobre los diputados de mal conformar, para lo que debió acabar con el partido mayoritario, que él mismo había contribuido a crear, el Partido Liberal Constitucionalista (plc):

Una vez en la presidencia, fue claro que a pesar de las intenciones de Obregón de aparecer por encima de las organizaciones que lo respaldaron en los comicios, no podía sustraerse de su influjo. Particularmente, tuvo que cederles espacios en el propio gabinete presidencial. El plc recibió tres de las seis secretarías de Estado (...) Por otro lado, la presencia de este partido era nuevamente mayoritaria en el Congreso. Con ello parecía tener una sólida base para su acción futura; sin embargo, pronto tuvo dificultades (...) Las diferencias entre el presidente y el plc se fueron ahondando en el curso de 1921. En particular, la mayoría parlamentaria no estaba dispuesta a aprobar automáticamente el presupuesto de egresos de la Federación. Las reducciones presupuestales en diversos ramos, según los defensores del Ejecutivo, impedirían a éste cumplir con sus propósitos (...) Por ello Portes Gil reclamaba enfáticamente al plc en diciembre de 1921 que al haber despojado al presidente de sus facultades extraordinarias en hacienda, impedía que este tuviera la fuerza suficiente para negociar con las compañías petroleras. (...) La oposición del plc sigue una constante: impedir el fortalecimiento del presidente (Cárdenas, 1992:41-43).

Durante la década de los veinte fue la compra de diputados y senadores lo que permitió a Obregón y Calles gobernar sin obs-

trucciones legislativas y sacar adelante proyectos tan relevantes como la creación del Banco de México o las leyes con las que comenzaron el desarrollo constitucional. Aquellos métodos tienen hoy sus reflejos en la manera en la que los presidentes brasileños Cardoso y Lula han podido construir mayorías favorables en el fragmentado congreso de su país.

La superación del conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la época clásica del pri tuvo como base la suplantación del orden constitucional de separación de poderes por un arreglo informal que suponía tres elementos sustanciales: la existencia del partido oficial como único espacio eficaz para llegar al Congreso, la no reelección inmediata de legisladores y el control gubernamental centralizado de los resultados electorales.

Primero fue el surgimiento del partido oficial, que en su primera versión, el Partido Nacional Revolucionario de 1929, fue el producto de un pacto de consolidación, que permitió a las élites locales que se habían hecho con el poder durante la década de los veinte mantener su dominio local a cambio de la aceptación del arbitraje centralizado de sus diferendos, realizado por el aparato nacional del partido y, en última instancia, por el caudillo Calles, función que después quedó en el presidente de la República en turno.

Después vino la no reelección inmediata de legisladores, en 1933, con lo cual se eliminaron las carreras políticas autónomas con base local y se estableció un juego de las sillas musicales que se abría cada tres o seis años, momentos en los que quienes habían ocupado un escaño legislativo debían buscar una nueva posición a cargo del presupuesto, la cual no obtendrían de no haber demostrado una disciplina activa y una lealtad inquebrantable al presidente, quien era el que repartía los cargos y las prebendas. Los díscolos resultarían marginados, mientras que los defensores destacados de las iniciativas presidenciales, aquellos que demostraran su disposición a defender las acertadas iniciativas del señor presidente en turno, serían generosamente recompensados:

En algún sentido, la prohibición constitucional de la reelección continua (de diputados y senadores) fue un experimento temprano de ‘ingeniería institucional’, desarrollado en busca de efectos calculados sobre la operación del emergente partido hegemónico. La no reelección cambió las ‘opciones institucionales disponibles’ para los políticos en busca de promoción política. La rápida y amplia rotación en los puestos evitó claramente el desarrollo de carreras “internas” en el Congreso nacional, las legislaturas estatales y los gobiernos municipales. Al institucionalizar el juego de las *sillas musicales*, la no reelección reforzó el papel y, por lo tanto, la fuerza de la organización nacional del pnr. Éste se convirtió en un elemento central que se tendría que tener en cuenta en las estrategias de los políticos que querían progresar en sus carreras. Para desarrollar una carrera política no era suficiente con ganar un puesto de elección. La no reelección convirtió a la ‘promoción externa’, esto es, a la movilidad de un puesto a otro, en un objetivo básico para los políticos que quisieran sobrevivir en la política. En un contexto de rápida rotación de puestos, los vehículos tradicionales de promoción política –partidos locales y organizaciones electorales de base distrital– se convirtieron en instrumentos muy limitados en su utilidad política. Para satisfacer sus ambiciones, de acuerdo con lo moldeado por las nuevas instituciones electorales, los políticos locales se convirtieron en enteramente dependientes de la organización nacional del partido, el pnr, que regulaba el acceso a un amplio espectro de rotación de puestos, desde los gobiernos municipales a los estatales y al federal (Nacif, 1996:6-7).

El control electoral centralizado, reedición de los mecanismos inaugurados por Juárez y perfeccionados durante el porfiriato, cuando era clara la existencia de candidatos oficiales que serían elegidos de manera automática, se alcanzó con la legislación electoral de 1946, que creó la Comisión Electoral Federal, luego Comisión Federal Electoral, órgano de la Secretaría de Gobernación encargado de organizar y supervisar las elecciones, de manera que no existieran posibilidades de que los resultados se

salieran de control y de que surgieran actos de indisciplina de los poderes locales.

Con esos tres mecanismos, sencillos pero eficaces, los sucesivos presidentes pudieron contar con congresos dispuestos no sólo a aprobar sino a aplaudir a rabiar cualquier iniciativa gubernamental o disposición presupuestaria por descabelladas que fueran. Los presidentes de la época clásica del pri contaron, así, con una enorme discrecionalidad legislativa, no sólo para impulsar la legislación ordinaria, sino para reformar la Constitución de acuerdo con sus particulares proyectos o, en algunos casos, caprichos. También contaron con una extraordinaria autonomía presupuestaria, que les permitió orientar el gasto de la manera que mejor les convenía, sin incómodas obstrucciones legislativas.

El hecho de que el pri, bajo el control del presidente, tuviese hasta 1988 más de dos tercios de los escaños del Legislativo y todos los de las legislaturas locales daba al presidente un poder enorme. Esta capacidad para reformar la Constitución ha sido un poderoso instrumento en manos de los presidentes e hizo posible imponer, al menos durante su sexenio respectivo, su propia versión de ciertos artículos de la Constitución. De 1917 a 1983 la Asamblea Constituyente Permanente se reunió 87 veces (14 de 1977 a 1983) y la Constitución fue reformada 300 veces en 83 de sus 136 artículos (Elizondo, 2001:75).

El arreglo, que sepultaba en la realidad la supuesta separación de poderes de la Constitución, combinaba reglas formales y prácticas informales y resultó muy eficaz para mantener la estabilidad política, ya que garantizaba la gobernación eficaz, aunque arbitraria, en manos del presidente y permitía la circulación política en condiciones en las que no existía posibilidad de alternancia entre partidos políticos.

La creciente pluralidad y la gradual institucionalización de elecciones realmente libres, que culminó con la pérdida de la mayoría absoluta del pri en la Cámara de Diputados en 1997, con el antecedente de la pérdida de la mayoría necesaria para llevar a cabo reformas constitucionales en 1988, hizo que reapa-

reciera en la realidad el principio latente de la separación de poderes, pieza clave del arreglo constitucional presidencial que México ha acarreado desde 1824.

Mientras el presidencialismo omnímodo de la época del pri se enseñoreaba, la crítica académica, del mismo modo que la política, se centró en criticar sus modos y prácticas autoritarios. El reclamo democrático aspiraba a un Congreso con vida propia, a la desaparición de los diputados y senadores levantados, del sí unánime. En cuanto la separación de poderes se hizo efectiva, entonces comenzaron las reflexiones sobre los obstáculos a la gobernación eficaz y la falta de acuerdos, pero con frecuencia se han atribuido a la irresponsabilidad de los políticos, a la falta de experiencia o de capacidad de los legisladores o a la debilidad de los presidentes, y sólo hasta hace apenas un par de años se ha puesto sobre la mesa el asunto del diseño constitucional y las reglas del juego como origen de la obstaculización recurrente del Congreso a los proyectos de reforma relevantes propuestos por los ejecutivos desde Zedillo hasta Calderón. A la Constitución de 1917 le ha faltado su Emilio Rabasa, capaz de explicar que han sido los defectos de su diseño los que llevaron a que se desarrollara el presidencialismo autoritario y los que hoy dificultan la eficacia gubernamental.

El punto de partida para encontrar una nueva forma de articulación entre Ejecutivo y Legislativo debe ser la comprensión del sistema de incentivos implícito en todo diseño de régimen presidencial. Tradicionalmente, por ejemplo, se ha visto la larga estabilidad política de los Estados Unidos como un ejemplo de presidencialismo constitucional que realmente funciona. Sin embargo, un análisis cuidadoso de la historia política del país norteamericano puede llevarnos a conclusiones contrarias. Una cosa es la estabilidad, indudable, del arreglo político de los Estados Unidos y otra muy distinta es que ésta haya estado basada en una presidencia fuerte y eficaz. El gobierno federal norteamericano sólo ha podido acumular facultades en un proceso lento y gradual de reformas en el margen, muchas veces gracias a

fallos judiciales, y la capacidad de actuación de los presidentes ha estado estrictamente limitada por su relación con el Congreso, con el Senado como cuerpo conservador, obstáculo permanente a las reformas impulsadas desde el Ejecutivo. El caso de Obama es un buen ejemplo: llegó a la presidencia con la intención de ser director del cambio y ha acabado entendiendo su papel como mero facilitador de acuerdos limitados.

Durante los últimos años, el tema de la necesaria reforma política del Estado volvió a cobrar notabilidad en la discusión, aunque no ha llegado a concretarse ningún cambio relevante, más allá de los ya acostumbrados ajustes en la legislación electoral, y finalmente una tímida reforma política que quedó muy lejos de lo pretendido por el proyecto de Calderón, y tampoco incorporó las más audaces propuestas de los diferentes actores, que apostaban, sin embargo, a meramente parchar el raído traje del presidencialismo.

Calderón hacia la mitad de su mandato presentó una propuesta ambiciosa de reforma en 10 puntos (*El Universal*, 15 de diciembre de 2009):

1. Permitir la elección consecutiva de alcaldes y demás miembros de ayuntamientos, así como de los jefes delegacionales en los estados de la República y en los municipios hasta por un periodo de 12 años.
2. Permitir la reelección consecutiva de legisladores federales con periodos límite de 12 años.
3. Reducir el número de integrantes del Congreso. En la Cámara de Senadores se eliminarían los 32 escaños electos de una lista nacional para un total de 96 senadores. La Cámara de Diputados se reduciría de 500 a 400 legisladores, 240 por mayoría relativa y 160 por representación proporcional.
4. Aumentar el mínimo de votos para que un partido político conserve su registro. El porcentaje necesario pasaría de dos a cuatro por ciento.

5. Agregar la figura de “iniciativa ciudadana” para que las personas puedan proponer iniciativas de ley sobre temas de su interés que no se encuentren en la agenda legislativa.
6. Incorporar la figura de las candidaturas independientes a nivel constitucional para todos los cargos de elección popular.
7. Implementar la segunda vuelta electoral para la elección de presidente de la República. Se elegirá como presidente a quien obtenga más de la mitad de los votos emitidos; en caso contrario, pasarían a segunda vuelta los dos que hayan obtenido el mayor número de votos. Ésta se realizaría en la misma fecha de la elección legislativa.
8. Reconocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia.
9. Facultar al Poder Ejecutivo para que pueda presentar al Congreso dos iniciativas preferentes que deberán votarse antes de que concluya el periodo; en caso contrario, éstas se considerarán aprobadas.
10. Establecer la facultad del Ejecutivo para presentar observaciones parciales o totales a los proyectos aprobados por el Congreso y al Presupuesto de Egresos de la Federación. Establece la figura de la “reconstrucción presupuestal”.

Presidencialismo reformado, con pretendido fortalecimiento del Ejecutivo frente al Legislativo, que sin embargo se transformaría en un cuerpo más permanente gracias a la posibilidad de reelección. El viejo sueño al que México se ha aferrado desde la Constitución de 1824: algún día podremos tener unas instituciones como las de Estados Unidos, pero que ahora sí nos van a funcionar. Un punto de vista que, por cierto, no se hace cargo de las tremendas dificultades para la gobernación eficaz que el diseño constitucional impone al presidente de los mismos Estados Unidos, como se hace evidente cuando se revisa la gestión de Barack Obama (Lizza, 2011).

Sin embargo, la propuesta seguía chirriando en el mismo gozne: la separación entre la legitimidad del Ejecutivo respecto al Legislativo y la falta de coincidencia entre una mayoría y la otra. Incluso con mayor capacidad de veto y con iniciativa preferente, el presidente sigue quedando a merced del Congreso en la capacidad de reforma y en el diseño fiscal y presupuestal.

Los diseñadores de la reforma entendían que la plena eficiencia del arreglo propuesto pasaba por el recorte de la representación. Es un tópico repetido que el presidencialismo tiene oportunidad en un sistema de dos partidos, un arreglo oligárquico que excluya a buena parte de la población de la capacidad real de representación. Un sistema sin minorías, o con minorías subsumidas en las maquinarias de dos grandes maquinarias de articulación de coaliciones: la auténtica partidocracia.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del prd para acabar consigo mismo y de la incapacidad de otros intentos para abrirse paso en el escenario político, en México no cabe ya un arreglo bipartidista con espacios sólo simbólicos para los intereses diferentes a los de los grupos hegemónicos, pues existe una sociedad organizada con demandas específicas que merece ser representada. Hay intereses de gestión de grupos marginados que han encontrado expresión en las redes de clientelas del pri o del prd, que están en el filo de la desobediencia permanente y que serían terriblemente difíciles de encauzar por la vía institucional si se les recortan espacios de representación. Desde cualquier punto de vista, un recorte a la representación es un despropósito. ¿Para qué recortar los diputados? Para reducir la proporción de partidos y para debilitar al tercer partido, que quedaría reducido a unos cuantos escaños.

El cálculo del pan, sin embargo, parecía erróneo. Es muy probable que lo que ocurriera de haber prosperado la propuesta de Calderón es que en la mitad del país el arreglo equilibrara al pri y a sus escisiones encauzadas por el prd, mientras que en la otra mitad el enfrentamiento se diera entre el pri y el pan, con lo que la hegemonía general del pri se reproduciría por la vía del reparto político territorial. Los barones locales estarían en el pri

en todo el país, mientras que el reto local sería disputado a medias por el prd y el propio pan. La reducción de los diputados de representación proporcional beneficia a los operadores políticos terrestres con mayor capacidad para controlar territorios a través de mecanismos clientelares.

Por su parte, Enrique Peña Nieto se ha planteado enfrentar el problema de la relación entre Ejecutivo y Legislativo con mecanismos que le devuelvan al presidente el control del Congreso perdido con la pluralidad. Para ello, Peña plantea sin subterfugios la construcción de una mayoría artificial por medio de la llamada “cláusula de gobernabilidad”:

La cláusula de gobernabilidad, que permitiría alcanzar la mayoría absoluta al partido que obtuviera una mayoría relativa de alrededor del 40% de la votación, es un mecanismo democrático viable para alcanzar mayorías parlamentarias. Otra opción, la más necesaria, sería eliminar la cláusula que limita la sobrerrepresentación del 8% en la Cámara de Diputados (Peña, 2011).

Nada de fortalecimiento del Legislativo a través de la reelección le apetece a Peña, pues según él:

(E)n la práctica, como se ha observado en otras latitudes, más que estrechase la vinculación con los ciudadanos, la reelección consecutiva podría estrechar de manera desmedida la relación entre grupos de interés económico y los representantes populares, lo que podría llevar a que el Congreso quedara capturado por un conjunto de intereses particulares que, además de desvirtuar la esencia de la representación popular, dificultarían aún más la construcción de acuerdos para reformas de gran trascendencia (2011).

La añoranza por la vieja fortaleza del presidente omnímodo es clara. Para el priísta, los viejos buenos tiempos de la época clásica del régimen que creíamos periclitado deben volver, aunque ya que no se puede regresar al antiguo control centralizado de las elecciones, pues entonces que las elecciones no sirvan para permitir una

pluralidad incómoda. Eso sí, la iniciativa popular le gusta, y no se oponía a las candidaturas ciudadanas o a la iniciativa popular mientras no sirvan realmente para nada, tal como finalmente quedaron establecidas en la reforma aprobada. El corazón de la idea de Peña Nieto, que establecería el recorte de la representación, la construcción de mayorías artificiales y la limitación de la pluralidad, seguramente volverá a ser presentado en cuanto llegue a la Presidencia y se reabra la discusión en torno a la reforma del Estado.

Más interesante resulta la idea defendida por Manlio Fabio Beltrones para propiciar con el diseño constitucional los gobiernos de coalición, sin desmantelar, empero, el presidencialismo:

El Presidente de la República contará de manera opcional con la posibilidad de integrar un gobierno de coalición. En este caso el Senado ratificaría a los integrantes del gabinete y ambas cámaras legislativas registrarían un programa de políticas públicas para su seguimiento y aplicación.

En todo momento el presidente de la República mantendría sus facultades de remover y nombrar libremente a los integrantes del gabinete, lo que aseguraría la estabilidad del gobierno.

Si el presidente optara por formar una coalición de gobierno, la conformación del gabinete y las políticas públicas acordadas en el Congreso tendrían vigencia y serían implementadas durante el tiempo máximo de existencia de la Legislatura.

En las elecciones federales de cada tres años el titular del Ejecutivo federal dispondría de la posibilidad de integrar una coalición de gobierno conforme a los resultados electorales.

También se propone dotar de voz al presidente de la República en el Congreso para que esté en posibilidad de acudir, por sí o por delegación en el secretario de Gobernación, a presentar iniciativas, informes, gestionar asuntos del gobierno, rendir cuentas o responder preguntas, mediante solicitud por escrito, invitación o requerimiento de las cámaras del Congreso (2011).

Sin embargo, la propuesta no resuelve la exclusión de los candidatos perdedores de la representación ni la rigidez del mandato presidencial.

No estaría mal que el tercer siglo de México comenzara con una nueva sacudida institucional, pero el gran progreso radicaría en que por primera vez se tratara de un cambio no provocado por la guerra e impuesto por los triunfadores, sino de una transformación que buscara el consenso en aquello que las sociedades democráticas desarrolladas han demostrado que se puede alcanzar: el acuerdo en las reglas de distribución del poder, en los derechos de cada uno y en las garantías para hacerlos valer. Es posible con voluntad.

Los políticos que pactaran las nuevas reglas deberían resolver, en primer lugar, el tema de la aceptación generalizada de la ley. Una nueva constitución que fuera vista, no como el proyecto de Nación de una facción, sino como un marco razonable para la convivencia y para hacer avanzar los diversos proyectos individuales y colectivos que fuera resultado de un proceso democrático incluyente bien liderado.

En segundo término, deberían construir un arreglo político que permita la gobernación eficaz sin recortar la pluralidad. Un arreglo que resuelva el recurrente conflicto entre el Legislativo y el Ejecutivo, con incentivos claros para la formación de coaliciones estables de gobierno y que permita alinear bien los incentivos individuales de los líderes políticos con los de sus partidos y seguidores. Con un Poder Judicial independiente y eficaz para sancionar las violaciones a las reglas, sin clientelismo ni corrupción.

Un régimen que no deje fuera a los líderes derrotados, de manera que puedan mantenerse en la escena política como líderes de la representación de sus partidos y no tengan que recurrir a la insurrección, como Guerrero, o a la formación de gobiernos “legítimos”, como Vasconcelos o López Obrador. Un arreglo que defina con claridad los liderazgos políticos y se base en un sistema de partidos sólidos, pero sin protecciones restrictivas a la aparición de nuevos proyectos. Unas reglas que propicien gobiernos fuertes pero democráticos en los que la voluntad general no encarne en un solo hombre, sino en líderes políticos que representen programas.

Las formas concretas de lograr todo ello están a la mano. Basta con observar cómo funcionan la mayoría de las democracias que se han desarrollado a partir de la Segunda Guerra Mundial. Pero para lograrlo es necesario que los mexicanos nos decidamos de una vez por todas a hacer lo que hicieron los ingleses en 1649 y los franceses en 1793: cortarle la cabeza al rey, aunque en nuestro caso sólo de manera metafórica. Es hora de dejar de pensar en presidentes como don Porfirio y comenzar a pensar en gobernantes que derivan su fuerza de acuerdos claros y sancionables.

El arreglo posible debe dejar de ver al régimen presidencial como el horizonte inamovible. Debe, en cambio, buscar en las experiencias de las democracias más modernas. Ninguna de ellas se desarrolló basada en el modelo norteamericano, y la más presidencialista entre ellas, la francesa de la Quinta República, establece una relación radicalmente distinta entre el presidente y el Legislativo, desde el momento en que establece un gobierno con permanente responsabilidad ante el Parlamento aunque de designación presidencial. Eso ha generado la práctica informal de que el gobierno se integra de acuerdo a la mayoría construida en la Asamblea Nacional mediante un sistema de coaliciones establecido por las elecciones a dos vueltas. En los casos en los que ha habido diferencia entre la mayoría legislativa y la del presidente de la república, el pacto ha sido que el gobierno adquiriera un carácter parlamentario.

Con esas experiencias y con una reflexión seria sobre los problemas concretos por resolver en el arreglo mexicano, se puede diseñar un nuevo régimen que consiga un consenso mayoritario de largo plazo. Por primera vez en la historia de México se podría pensar en una constitución que obtuviera un amplio consenso social por ser procesada con mecanismos de deliberación democráticos y ampliamente incluyentes.

El nuevo arreglo podría tener un presidente de la República simbólicamente fuerte pero con atribuciones exclusivamente de jefe de Estado. Un presidente con facultades de arbitraje que

proponga ministros de la Suprema Corte, altos cargos militares, embajadores, fiscal general y cabezas de los órganos de Estado, aunque todas sus propuestas requieran del aval del Senado, convertida en cámara de control del presidente de la República y colegisladora en materia constitucional, con facultades exclusivas en materia de política exterior, incluida la de aprobar el nombramiento del secretario de Relaciones Exteriores. El Senado tendría además nueva injerencia en materia presupuestal, lo que lo haría jugar un papel relevante como cámara de compensación regional, garante del federalismo y de la solidaridad interregional.

Pero sería en la Cámara de Diputados donde se formarían las coaliciones políticas para gobernar. Si bien el presidente de la República tendría la prerrogativa de proponer al jefe de Gobierno, lo tendría que escoger de entre los diputados electos y requeriría la aprobación de la mayoría de los diputados para nombrarlo. De esa manera, el control político y el ejercicio presupuestal se daría a través de la negociación parlamentaria de pactos estables, con aspiraciones a durar toda la legislatura hasta agotarla, aunque con posibilidad de disolución anticipada, de acuerdo con reglas claras, tanto por iniciativa presidencial como por decisión mayoritaria de la propia legislatura, a propuesta del jefe de Gobierno.

La moción de censura legislativa al jefe de Gobierno tendría que contar con el aval del presidente, el cual presentaría al nuevo candidato a jefe de Gobierno, pero tendría que ser apoyado por la mayoría de votos, lo que sin duda implicaría un cambio en la coalición gobernante con estabilidad sin necesidad de adelantar elecciones, pero evitaría la inestabilidad constante y reduciría los incentivos para romper la disciplina de los pactos por motivos menores.

El equilibrio entre Presidencia de la República y gobierno federal se daría por la diferencia entre horizontes temporales de uno y otro cargo. Mientras el jefe de Gobierno podría mantenerse en el cargo tanto tiempo como fuese reelecto como diputado

y lograra el apoyo mayoritario de la Cámara y la confianza presidencial, el presidente basaría su fuerza en su elección con mayoría absoluta a dos vueltas de ser necesario, pero no tendría posibilidad alguna de ser reelecto. Los límites de su injerencia estarían estrictamente regulados por la Constitución. Éstos podrían incluir también la capacidad de iniciativa preferente y la de presentar observaciones a las leyes ordinarias para someterlas, entonces también, a la consideración del Senado. Si no hay observaciones presidenciales, la legislación ordinaria sería promulgada en un plazo perentorio con tan sólo el voto mayoritario de la Cámara de Diputados.

La Suprema Corte tendría que fortalecerse como tribunal constitucional y el Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno y disciplinario del Poder Judicial, en tanto que el Ministerio Público debería estar encabezado por un fiscal general nombrado por el presidente pero con la ratificación por mayoría calificada del Senado de la República.

El gobierno federal adquiriría un carácter de cuerpo colegiado con deliberación pública de las políticas y con voto de sus integrantes pertenecientes a la Legislatura. El jefe de Gobierno sería el articulador de la estrategia general, pero cada integrante tendría responsabilidad personal ante la Cámara de Diputados, lo que lo obligaría a responder parlamentariamente, con transparencia, a los cuestionamientos de la oposición, aunque su remoción requiriera forzosamente la aprobación del jefe de Gobierno, pues el voto de censura solamente podría ser ejercido contra éste y su gobierno en su conjunto, no contra un secretario en particular.

Además, sería indispensable diseñar un servicio público profesional, no dependiente en su nombramiento de las fluctuaciones políticas y con criterios de mérito para sus incentivos de carrera.

Con esos elementos podría alcanzarse un arreglo estable de largo plazo, con buenos márgenes para la instrumentación de propuestas diferenciadas de gobierno sin que existieran márgenes

demasiado grandes de incertidumbre, pero sin que se anquilosaran tampoco las condiciones distributivas brutalmente desiguales de hoy. Un gobierno con amplio consenso político y un jefe de Estado garante de los equilibrios de poder podrían ampliar sustancialmente la fortaleza del poder público sobre una base constitucional y garantista. La capacidad de acción y fortaleza estatal se ampliaría y obligaría a demostrar eficiencia para mantener el apoyo electoral. Un régimen de esta naturaleza haría posible, además, la ampliación de la representación y la pluralidad sin detrimento de la capacidad de construcción de coaliciones estables.

Esto requeriría un nuevo acuerdo constitucional sobre los derechos de propiedad, sin aplastar ninguno de los derechos hoy vigentes y con garantías para evitar la concentración excesiva de riqueza y de control monopolístico de los mercados. Unos derechos de propiedad que modernicen los dominios comunitarios, ejidales y tradicionales y que brinden nuevas certidumbres al conjunto de la sociedad a través de un sistema judicial, aunque con válvulas de ajuste desde la soberanía popular.

Ésa es la discusión central, si no queremos la reproducción de un sistema de administración de la decadencia nacional.

Referencias

- Anna, Timothy E., 1991, *El imperio de Iturbide*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Alianza Editorial, México.
- Beltrones, Manlio Fabio, 2011, *Proyecto de reforma para los gobiernos de coalición*, Senado de la República, México.
- Cárdenas, Nicolás, 1992, *La reconstrucción del Estado mexicano. Los años sonorenses (1920-1935)*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos, 2001, *La importancia de las reglas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Lizza, Ryan, 2012, "The Making of a Post-Post-Partisan Presidency", *The New Yorker*, Nueva York, 30 de enero.

- Nacif, Benito, 1996, “Electoral Institutions and Single Party Politics in the Mexican Chamber of Deputies”, Documento de Trabajo núm. 48, División de Estudios Políticos-Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Pantoja Morán, David, 2005, *El Supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, El Colegio de México/El Colegio de Michoacán, México.
- Peña Nieto, Enrique, 2011, “Trascendencia de la reforma política”, en *El Universal*, México, 18 de julio.
- Perry, Laurens Balard, 1996, *Juárez y Díaz. Continuidad y ruptura en la política mexicana, unam-Era*, México.
- Rabasa, Emilio, 1982 [1912], *La Constitución y la dictadura*, Porrúa, México.

Parte II
Elecciones, partidos y votantes

Capítulo 6

La (des)confianza ciudadana hacia las elecciones. México y América Latina en perspectiva comparada

Fernando Barrientos del Monte

Introducción

La mayoría de las democracias en América Latina están en proceso de consolidación. El paradigma de la “transición” en boga durante los años ochenta y noventa del siglo xx ya no explica los procesos sociopolíticos que se presentan en las actuales sociedades latinoamericanas (Carothers, 2002), aunque ello no significa que no se puedan presentar procesos similares, incluso involutivos que requieran retomar y por tanto re-interpretar dicho paradigma. Pero en la actualidad se presentan problemáticas diferentes, y precisamente la búsqueda de nuevos marcos explicativos obliga a la reflexión inductiva sobre ciertos fenómenos propios de las democracias actuales. Uno de ellos es la desconfianza hacia la política, los partidos políticos y en específico hacia los procesos electorales. Las elecciones se han convertido y afirmado como la única vía legítima y aceptada para acceder al poder; sirven para evaluar –ratificándolos o castigándolos, según sea– a los partidos, a los gobernantes y en general a la clase política. Además, tienen un rol fuertemente simbólico como baluarte de la participación política. También, y en el mismo sentido, los ciudadanos latinoamericanos saben que sin elecciones libres e imparciales no hay democracia. En efecto, son el

elemento clave que distingue a una democracia de otros regímenes no democráticos, tales como los autoritarismos, militarismos, oligarquías competitivas, etcétera.

La participación electoral desde un punto de vista normativo es básica porque: *a)* favorece la legitimidad democrática del sistema político; *b)* supone un indicador del interés de la ciudadanía y su implicación en las cuestiones políticas, y *c)* es el mecanismo que sitúa a todos los ciudadanos en una condición de igualdad política independientemente de su posición social por recursos económicos o clase (Anduiza y Bosch, 2004:122). La participación está estrechamente relacionada con la representación democrática, e implica (siguiendo a Payne, Zovatto *et al.*, 2003:50) una especie de trueque entre los ciudadanos y los políticos: cuando votan, los ciudadanos confieren autoridad a los elegidos a cambio del cumplimiento de promesas por el bienestar de la comunidad. Para que las elecciones generen una representación política eficaz es necesaria la concurrencia de los ciudadanos en las urnas. Cuánta participación político-electoral en una democracia es necesaria, mucha o poca, es un debate que no es claro entre los politólogos. En varias democracias consolidadas, como en Estados Unidos o Inglaterra, la participación electoral es relativamente baja respecto de varios países latinoamericanos (pnud, 2010:104). Aunque también es cierto que en tales democracias existen otros canales de participación sobre todo a nivel local, tales como la incidencia en políticas de educación, de servicios públicos, la impartición de justicia (p.e., los miembros de jurados populares), etcétera. Por el contrario, en los regímenes autoritarios la participación electoral tiende a ser muy alta, e incluso algunos índices rompen toda lógica cuando se afirma que votó el 100 por ciento del electorado. Esas elecciones no son democráticas ni cumplen el rol de generar representación. Tienen sí una función, pero no es la misma que en las democracias. En dichos sistemas tales niveles de participación pueden significar que la coalición en el poder cuenta con una elevada capacidad movilizadora y al mismo tiempo sirven de termómetro de la es-

tabilidad del sistema (*vid.* Case, 2006). Ello no quiere decir que las elecciones sean democráticas ni que la gran mayoría de los electores voten por convicción; son relevantes para quienes están en el gobierno, no para quienes votan. Por el contrario, canalizar los deseos de la ciudadanía por medio de la participación electoral es incluso deseable en democracias con déficits institucionales, ya que un “exceso” de participación o movilización no electoral puede derivar en problemas de desorden político (Huntington, 1972:53). Analizar los niveles de participación electoral, es decir, los índices de votación en las elecciones es una forma –entre tantas– de evaluar el estado *anímico* de una democracia.

Desde hace décadas las democracias en todo el mundo han sufrido una serie de déficits en relación al apoyo político que los ciudadanos le otorgan por medio del voto. Por ello la participación electoral es quizá el termómetro más concreto con el que cuentan los gobiernos para saber el grado de apoyo hacia el régimen en general, pues no parte de una percepción sino de un juicio real sobre el gobierno en turno y los partidos.

David Easton afirma que existen al menos dos formas de apoyo político: *específico* y *difuso*, así como tres objetos de este apoyo: las autoridades y/o instituciones, el régimen y la comunidad política. El apoyo difuso trata de la vinculación de los individuos con el régimen e implica lazos de lealtad y afecto. Es independiente de las ventajas específicas que los miembros puedan percibir o tener por pertenecer al sistema. Por otra parte, el apoyo específico tiende a ser el más importante en términos analíticos, pues corresponde a la forma a través de la cual los ciudadanos perciben los resultados y el desempeño de las autoridades y las instituciones (Easton, 1975:437). Las autoridades políticas son los jefes de gobierno, los parlamentarios, los jueces y en general todas aquellos sujetos con mando que tienen que ver con el sistema político formal, así como también las instituciones u organizaciones que la ciudadanía identifica con la política: los partidos políticos, los parlamentos, el poder judicial, etcétera.

Cuadro 6.1. Tres perspectivas de análisis del apoyo político.

G. A. Almond y S. Verba (1963)		David Easton (1965)		Pippa Norris (2010)	
Tipo de orientación	Objetos	Modos de apoyo	Objetos	Continuum de apoyo	Componentes
Cognitiva	Sistema político en general	Difuso	Comunidad política		Identidad nacional Valores y principios del régimen Evaluación del desempeño del régimen Confianza en las instituciones del régimen Aprobación del desempeño de los políticos
Afectiva	Instituciones políticas (<i>inputs</i>)		Régimen		
Evaluativa	Resultados (<i>outputs</i>)	Específico	Autoridades		

Fuente: Elaboración propia con los esquemas propuestos por los autores.

La idea del apoyo político difuso se identifica generalmente con la legitimidad en su acepción amplia y en términos de Gabriel Almond y Sidney Verba es un tipo de orientación cognitiva, mientras que el apoyo específico se relaciona con orientaciones afectivas y es precisamente la confianza hacia las instituciones políticas que se genera con la evaluación de su desempeño (Almond y Verba, 1963). Si bien cada uno de estos conceptos tiene un significado diferente y, como indica Pippa Norris (2010), ninguno es equivalente, sus diversos usos o aplicaciones en el estudio de ciertos fenómenos políticos los unen estrechamente. En la legitimidad reside el sostenimiento de cualquier régimen político, pero depende precisamente de la confianza que ofrezca y de la satisfacción percibida por los ciudadanos el que esa legitimidad aumente o disminuya.

Pippa Norris (2011:14-15) amplía el esquema analítico de Easton elaborando una propuesta con cinco conceptos claves hacia los que se orienta el apoyo político, en un *continuum* que va del *difuso* al *específico*:

- i) *Identidad nacional*: engloba las creencias y actitudes de los ciudadanos hacia la comunidad política, así como el *acuerdo* en torno a los elementos esenciales del régimen,

y se ejemplifica por ciertos sentimientos subjetivos como el nacionalismo, el patriotismo y la identidad política.

- ii) *Valores y principios del régimen*: implica propiamente el acuerdo en torno a los valores y principios esenciales en los que se basa el régimen en cuestión; por ejemplo, en las democracias, los valores e ideales en los que se fundamenta.
- iii) *Evaluación del desempeño del régimen*: refiere la satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento real del régimen político; es decir, se relaciona con las prácticas y los procesos del sistema político.
- iv) *Confianza en las instituciones del régimen*: refiere propiamente la confianza hacia las instituciones políticas específicas de gobierno y la administración del Estado, tales como el parlamento, el ejecutivo, el poder judicial, etcétera.
- v) *Aprobación del desempeño de los actores políticos*: implica la evaluación hacia los sujetos de la vida pública en específico: líderes partidistas, funcionarios electos y no electos, como los ministros, los legisladores, y en general todas aquellas autoridades públicas en las agencias gubernamentales.

El esquema de Norris condensa las propuestas analíticas de Almond, Verba y Easton (cuadro 6.1) y permite distinguir con mayor claridad las diversas intensidades del apoyo político en relación con los referentes y dónde el concepto de confianza está contenido como parte de dicha categoría. La confianza implica un conocimiento –quizá no profundo– (y no tanto un sentimiento, como sí sucede frente a las percepciones sobre el régimen) de las instituciones políticas, organizaciones y procesos, así como de los sujetos políticos o autoridades, y por lo tanto es una valoración subjetiva pero con mayor precisión sobre el desempeño. Es así que se explica por qué en este trabajo nos referimos con el concepto de ‘confianza’ a ese apoyo político específico, evaluativo y dirigido a los resultados tanto de las instituciones como de las organizaciones y procesos.

Desde la aparición de la corriente conductista en la ciencia política la forma más socorrida para sondear el apoyo político han sido las encuestas de opinión. Pero las percepciones son eso: percepciones que pueden estar sesgadas por diversas variables de índole no política (edad, sexo, religión, etcétera). Por otro lado, la participación electoral puede estar influida y sesgada igualmente por factores no políticos e incluso subjetivos, pero a diferencia de las percepciones, son datos duros que se pueden cruzar con los indicadores producto de las encuestas. Análisis multidimensionales han mostrado que en el mundo occidental la existencia de déficits democráticos reflejados en bajos índices de participación, percepciones negativas sobre el desempeño de los gobiernos, muestras de desencanto hacia la democracia, etcétera, no han significado una erosión del apoyo a las democracias consolidadas (Norris, 2011:541). Existen muchas paradojas en torno a los indicadores de apoyo a los sistemas políticos democráticos que deben ser explicadas e incluso, antes que nada, explicitadas.

En este texto se exploran algunas hipótesis explicativas sobre la relación entre los altos porcentajes de rechazo a los partidos, al lado de percepciones de comicios fraudulentos, y la paradójica contradicción de los (relativamente) altos índices de participación en el caso de México en perspectiva comparada con la región latinoamericana. La lógica del apoyo político señala que a menor apoyo difuso –percepciones– es posible (por lo tanto) menor apoyo específico –índices de votación–. Para tratar esta temática se desagregan los datos electorales de México y diez países latinoamericanos, en particular los índices de abstencionismo y del voto nulo y/o blanco, y se relacionan con las percepciones de elecciones limpias o fraudulentas, con el objetivo de fundamentar algunas respuestas al porqué de la (des)confianza hacia las elecciones. Las preguntas guía y que se tratará de responder son dos: 1) ¿Cómo explicar la existencia de altos índices de desconfianza hacia los partidos políticos y una percepción casi generalizada de que las elecciones son fraudulentas? y 2) ¿Cómo explicar que no obstante tal desconfianza los niveles

de votación sigan siendo altos tanto en México como en varios países latinoamericanos, incluso respecto de otras democracias de larga data y más consolidadas?

¿Demócratas insatisfechos?

La democracia se ha afirmado en las últimas dos décadas como el régimen preferible y apoyado por la mayoría de la población latinoamericana. Los datos del *Latinobarómetro* de 1995 a 2010¹ señalan que más de 50 por ciento de los ciudadanos han mantenido una opinión favorable de la democracia como forma de gobierno y como conjunto de ideales (véase la gráfica 6.1). No obstante, es una mayoría endeble si se toma en cuenta que las respuestas de aquellos que “prefieren un sistema autoritario”, sumadas a las de aquellos que “les da lo mismo uno u otro”, alcanzan más de 30 por ciento a lo largo de tales años, y en 2001 casi llegó a 45 por ciento. A partir de ese año y durante 2003, 2004 y 2005 la preferencia por la democracia sobre el autoritarismo apenas estuvo unos puntos arriba de 50 por ciento, muy diferente a los resultados de la década anterior y sobre todo a los del periodo de 1996 al 2000. En otras palabras, existe una clara variación entre el último lustro del siglo xx y el primero del xxi.

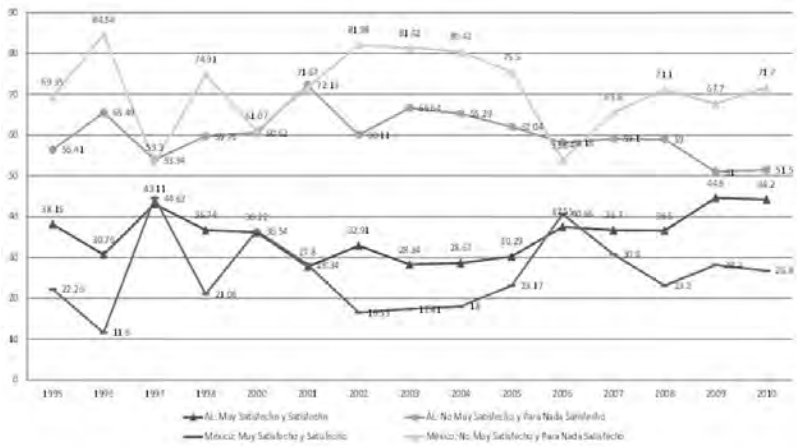
Pueden existir varias explicaciones. Una de ellas es indicativa: el que un amplio margen de la población latinoamericana no esté de acuerdo con los regímenes democráticos y puedan preferir otro, o que la democracia sea preferible pero rivalice con el autoritarismo, dice mucho de qué tanto la población ha asumido la experiencia histórica de las décadas pasadas. Otra explicación podría ser la satisfacción con la democracia misma y con el rol de uno de sus principales actores: los partidos políticos. La democracia como forma de gobierno no ha traído necesariamente una mejoría en la vida de los ciudadanos, sobre todo en el ámbi-

¹ Banco de datos del *Latinobarómetro*, de descarga gratuita en <http://www.latinobarometro.org/latino/LATDatos.jsp>.

El deterioro de la democracia

to socioeconómico, pues si bien desde los procesos de transición mejoraron las condiciones en relación con los derechos de los ciudadanos, no sucedió lo mismo con el desarrollo económico reflejado en el pib per cápita (*cfr.* Ranis y Stewart, 2002).

Gráfica 6.1. Satisfacción con la democracia.



Fuente: Elaboración propia con base en el *Latinobarómetro*.

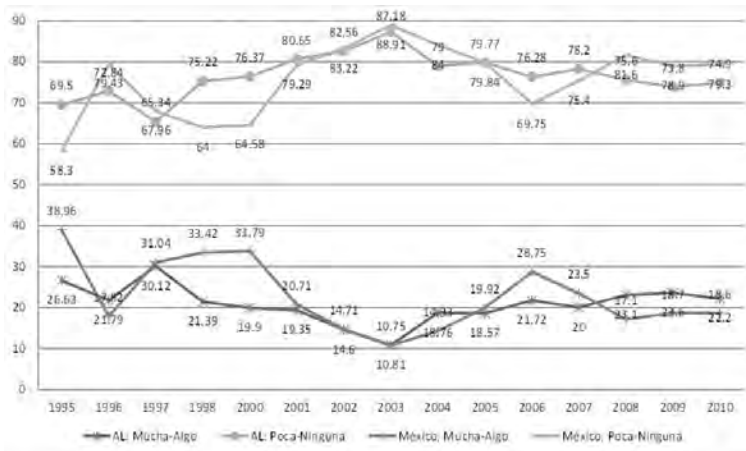
La democracia se difuminó en la región a la par del ingreso de las políticas neoliberales a principios de los años ochenta, las cuales fracasaron en la mayoría de los casos, ampliando la brecha entre ricos y pobres y generando las condiciones para un descontento generalizado. Empero, *preferir* la democracia es muy diferente a estar *satisfecho* con ella. Durante todos los años en que el *Latinobarómetro* ha considerado esta pregunta, la respuesta “no muy satisfecho” con la democracia es la constante (40% de la población en promedio), seguida por la simple “satisfacción” (entre 25 y 30% a lo largo de los años, con una leve mejoría en 2009). Si bien los datos muestran variaciones entre un año y otro, el orden de preferencias no ha cambiado, e incluso en 2001 la insatisfacción (“para nada satisfecho”) alcanzó porcentajes superiores a los de la simple satisfacción.

Los países que han mostrado mayores índices de insatisfacción, sobre todo en la primera década del siglo xxi, han sido Argentina, Paraguay y Perú, aunque Argentina se recuperó en 2005 y 2006, cuando alcanzó índices de satisfacción muy superiores a los que mostró en años anteriores. Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay representan los casos con menores cambios ‘bruscos’ de un año a otro en los índices de satisfacción. Resalta que en 2006 la respuesta “satisfecho” haya alcanzado altos niveles respecto de los años anteriores en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela, lo que significaría que en cierta medida se empezó a superar una década de baja satisfacción con la democracia. Lo paradójico es que en México a partir del 2000, cuando se presenta la alternancia en el Poder Ejecutivo por primera vez en muchas décadas, la insatisfacción haya aumentado muy por encima del promedio en la región. La pregunta central es: ¿De dónde surge la insatisfacción con la democracia?

El desempeño de los gobiernos democráticamente electos es quizá la principal variable explicativa. La insatisfacción está relacionada con el éxito o no, y en términos más específicos, con el impacto real de las políticas públicas, con el desempeño de la economía, en particular con los niveles de empleo e inflación. Si bien tales factores no están directamente relacionados con la satisfacción, un desempeño sostenido y efectivo en el tiempo sí contribuye a generar una mayor identificación con el régimen político (Payne, Zovatto *et al.*, 2003:29-37). Los partidos políticos son los actores centrales de las democracias y lograron su ascenso y afirmación durante el siglo xx. Antonio Gramsci (1949) consideraba que “el protagonista del nuevo Príncipe no podría ser un héroe personal como sucedía en el pasado, sino un partido político; el determinado partido que en cada momento dado y en las diversas relaciones internas de las diferentes naciones intenta crear un nuevo tipo de Estado”. Desde tal perspectiva, un partido podía condensar las aspiraciones de una sociedad hacia un estadio mejor pues uno de sus principales roles era aglutinar intereses de diversos sectores sociales empeñados en

cambiar pero también mantener el *statu quo*. Desde una perspectiva minimalista, los partidos tienen (o tenían) la función central de agregar intereses y canalizar demandas, y organizar la competencia política (Mainwaring y Scully, 1995). Pero a principios del siglo xxi los partidos políticos ya no tienen preminentemente ese rol cohesionador en torno al régimen, ni son la única vía de la voz de intereses comunes. Incluso han sido (o lo están siendo) rebasados por otros actores, tales como los medios de comunicación y nuevos líderes que asumen la representación popular (los llamados *outsiders*), y más aún, muchos de los líderes de las democracias consolidadas *utilizan* al partido pero yo no gobiernan *a través* del partido (*vid.* Fabbrini, 1999).

Gráfica 6.2. Confianza hacia los partidos políticos.



Fuente: Elaboración propia con base en el *Latinobarómetro*.

No obstante todo, los partidos siguen siendo los actores de la democracia: aun sí su único papel sea el de presentar candidatos o líderes, es por medio de los partidos que se lleva a cabo el *accountability* (rendición de cuentas) vertical. Si un partido propone a un candidato que luego se convierte en gobernante o representante, y éste tiene un buen o mal desempeño, la ciuda-

danía puede premiar o castigar al partido. Si existe reelección la evaluación es doble: se premia o se castiga tanto al candidato como al partido. ¿Puede existir rendición de cuentas vertical sin partidos? Difícilmente. Como sea, los partidos políticos son la cara más visible de la política en las democracias, pero la constante contemporánea es su desprestigio social. Con relación a la región los datos del *Latinobarómetro* de 1995 a 2010 son contundentes: la mayoría de la población latinoamericana no confía en estas instituciones (véase el gráfica 6.2).

Los porcentajes de “mucha” y “algo” de confianza siempre han sido bajos, e incluso en todo el primer decenio del siglo xxi se han mantenido en apenas alrededor del 20 por ciento, mientras que los porcentajes de respuesta para “poca” y “ninguna” se han mantenido desde 1997 como las percepciones más comunes, siempre arriba de 60 por ciento, y por lo tanto las más difundidas. El caso de México no ha presentado variaciones significativas respecto al resto de los países de la región, pues los porcentajes de “poca” y “ninguna” confianza hacia los partidos desde 1995 a 2010 se mantienen entre 70 y 85 por ciento; tales percepciones son compartidas y no exclusivas. La población desconfía de los partidos pero éstos siguen siendo actores centrales. Desde el inicio de los procesos de democratización en los años ochenta hasta el 2010 se han presentado diversas crisis políticas en América Latina, y en muchas de ellas ha debido renunciar o ser destituido el presidente en turno (Valenzuela, 2008:19); en otras las fuerzas armadas se han impuesto aunque sólo por poco tiempo (ej., Honduras en 2009), pero al final todas han desembocado en acuerdos entre los partidos políticos existentes (Pérez-Liñán, 2009:109), lo que demuestra que su función sigue vigente.

La obligatoriedad del voto y la participación

No obstante la desconfianza hacia los partidos políticos, la mayoría de la población latinoamericana vota en las elecciones. Los

índices de participación electoral en la mayoría de los países de la región, e igualmente en el caso de México, son similares e incluso más altos respecto de otras democracias. Pero la participación puede estar sesgada por factores institucionales. Uno de los más relevantes es la obligatoriedad del voto que existe en varias democracias latinoamericanas. Bingham Powell en 1980 ya había señalado esta particularidad al comparar 30 sistemas democráticos.

Como se observa en el cuadro 6.2, de 11 países bajo análisis en este trabajo, en siete el voto es obligatorio y además la legis-

Cuadro 6.2. Registro y voto obligatorio en América Latina.^a

<i>País</i>	<i>Registro obligatorio</i>	<i>Voto obligatorio</i>	<i>Contempla sanciones^b</i>	<i>Se aplican</i>
Brasil	Sí (art. 14 Const.)	Sí (art. 14 const.)	Sí	Sí ^c
Uruguay	Sí (art. 77 Const.)	Sí (art. 77 const.)	Sí	Sí
Chile	No	Sí (art. 15 const.)	Sí	Sí
Ecuador	No	Sí (art. 27 const.)	Sí	Sí
Perú	No	Sí (art. 31 const.)	Sí	Sí ^c
Bolivia	Sí (art. 219)	Sí (art. 219 const.)	Sí	No ^c
Argentina	No	Sí (art. 37 const.)	Sí	No
México	No	Sí	No	-
Colombia	No	No	-	-
Paraguay	No	No	-	-
Venezuela	No	No	-	-

^a Información tomada de <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Elecciones/Sufragio/naturaleza.html>. Bolivia, Const. de 1967, con reformas en 2005. No se toma en cuenta la nueva Constitución de 2009, la cual en su art. 26 contempla también la obligatoriedad del voto; Brasil, Const. 1988 con reformas al 2010. Chile, Const. 1980 con reformas al 2011; Colombia, Const. 1991 con reformas hasta 2009; Ecuador, Const. 1998, en la nueva Const. 2008 en art. 62; México, Const. 1917 reformas al 2010; Paraguay, Const. 1992; Perú, Const. 1993 reformas al 2005; Uruguay, Const. 1967 reformas al 2004. Venezuela, Const. 1999. la Const. de 1958 sí contemplaba el voto obligatorio.

^b El cuadro se apoya también en la información de Mateo y Payne, 2006:270.

^c En el caso de Perú, existen sanciones económicas escalonadas de acuerdo al nivel de pobreza. Pero hasta 2006 y años anteriores las multas se han cancelado regularmente. En Bolivia se contempla incluso el arresto por un día, pero no se aplica. En Brasil las multas se pagan cuando se desea obtener un documento oficial, pero generalmente no se puede decir que se aplica la multa. Lo mismo sucede en el caso de Argentina, ya explicado en el texto.

Fuente: Elaboración propia.

lación contempla sanciones. En tres países (Brasil, Uruguay y Bolivia) los ciudadanos están obligados a registrarse en el padrón de electores, mientras que en el resto es automático (como en Chile) o por decisión personal (como sucede en México). Pero la obligatoriedad sólo tiene sentido si hay sanciones. En este sentido, de los siete países en los cuales la legislación contempla sanciones por no ejercer el sufragio, sólo en cinco se aplica: en Uruguay, Chile² y Ecuador las sanciones son económicas, y varían de 30 a 50 dólares estadounidenses (sólo por tener una referencia); mientras que en Brasil y Perú, si bien también hay sanciones, éstas no se aplican por lo regular o incluso hay periodos en los que se condonan las multas.

En Brasil y Bolivia la aplicación de las sanciones es ambigua, porque un ciudadano puede no ir a votar, y mientras no requiera hacer algún trámite ante las autoridades (como la obtención del pasaporte o la expedición de un título profesional) puede optar por no pagar la multa. Cabe resaltar la singularidad de Bolivia, donde la ley señala que en caso de abstenerse de ir a votar el ciudadano puede ser arrestado hasta por 24 horas. Argentina regularmente aparece en otros estudios como uno de los países donde se aplican sanciones por no acudir a votar, pero en la realidad la aplicación de las sanciones es tan ambigua, y a veces arbitraria, que llega a depender de un acuerdo entre el ciudadano y la autoridad, por lo que no se puede considerar como un país donde las sanciones se apliquen.

Ahora bien, la falta de cumplimiento de la obligatoriedad del voto se considera ausentismo, y puede incidir cuantitativamente en los índices de abstencionismo, aunque sobra decir que puede ser mínimo el impacto. Pero el “ausentismo” debe distinguirse claramente del “abstencionismo”. Mientras el primero estaría relacionado con la falta de condiciones (personales y/o institucionales) para ejercer el voto, el segundo se refiere a una actitud

² El 23 de enero de 2012 el presidente de Chile, Sebastián Piñera, promulgó un decreto que elimina la obligatoriedad del voto, actualiza automáticamente el padrón por la vía del registro civil y elimina la separación entre hombres y mujeres en las mesas electorales.

consciente del votante. Los datos agregados de los resultados electorales en la mayoría de los países de la región poco permiten distinguir entre uno y otro. Pero se puede deducir —como argumento operativo— que los índices de ausentismo son prácticamente mínimos respecto del porcentaje total concentrado en aquellos del abstencionismo. Los datos muestran (cuadro 6.3) que la existencia de sanciones sí impacta los índices de participación, aunque no de manera significativa como pudiera pensarse.

Cuadro 6.3. Abstencionismo en América Latina.

País, año y tipo de elección	Votos en blanco y nulos (%)	Percepción de elecciones fraudulentas (<i>Latinobarómetro</i>) (%)	“No confianza en partidos políticos” (<i>Latinobarómetro</i>) (%)	Abstencionismo (%)
Brasil L 98	20.89	63.90	79.20	21.50
Brasil P 98	17.81	63.90	79.20	21.50
Brasil L 02	7.68	65.86	84.50	17.73
Brasil P1ª 02	10.35	65.86	84.50	17.75
Brasil P 2ª 02	6.01	65.86	84.50	20.47
Brasil L 06	10.47	47.09	75.34	16.76
Brasil P1ª 06	8.41	47.09	75.34	16.77
Brasil P2ª 06	6.00	47.09	75.34	18.90
Uruguay LyP 94	4.69	15.68	55.53	8.63
Uruguay P1ª 99	2.03	29.02	63.75	8.30
Uruguay P2ª 99	3.95	29.02	63.75	8.02
Uruguay D 00	3.13	29.02	61.92	11.63
Uruguay LyP 04	2.35	7.5	63.25	10.38
Uruguay D 05	3.68	10.33	51.59	13.14
Chile L 97	17.77	27.67	62.50	17.77
Chile P1ª 99	2.97	26.83	73.34	2.98
Chile P2ª 99	2.02	26.83	73.34	2.02
Chile L 01	12.65	31.00	75.68	12.66
Chile L 05	8.40	18.92	79.33	8.40
Chile P1ª 05	3.68	18.92	79.33	3.68
Chile P2ª 05	2.83	18.92	79.33	2.83
Ecuador P1ª 98	15.82	58.25	80.58	35.84
Ecuador P2ª 98	12.17	58.25	80.58	29.87
Ecuador P1ª 02	9.09	84.41	89	37.02
Ecuador P2ª 02	11.02	84.41	89	30.3
Ecuador L 06	41.7	73.35	91.66	40.6
Ecuador P1ª 06	16.7	73.35	91.66	28.7
Ecuador P2ª 06	9.7	73.35	91.66	15.8
Perú L 95	40.1	32.22	76.42	32.9
Perú P 95	8.7	32.22	76.42	26.5
Perú L 00	10.9	68.27	76.29	18.02
Perú P1ª 00	2.3	68.27	76.29	17.2
Perú P2ª 00	29.9	68.27	76.29	19
Perú L 06	14.96	58	78.83	11.4
Perú 06	4.2	58	78.83	16.1
Perú P2ª 06	7.43	58	78.83	12.3

La (des)confianza ciudadana hacia las elecciones

Cuadro 6.3. Continuación.

Pais, año y tipo de elección	Votos en blanco y nulos (%)	Percepción de elecciones fraudulentas (<i>Latinobarómetro</i>) (%)	“No confianza en partidos políticos” (<i>Latinobarómetro</i>) (%)	Abstencionismo (%)
Bolivia LyP 97	6.61	67.09	74.62	28.6
Bolivia L 02	7.2	80.45	88.4	27.9
Bolivia P1ª 02	2.82	80.45	88.4	28.1
Bolivia LyP 05	3.37	76.42	87.41	15.5
Argentina P 95	0.7	19.95	69.34	17.92
Argentina LyP 99	0.94	42	81.5	17.71
Argentina L 01	12.9	47.92	87.42	27.1
Argentina P 03	1.73	40	89.08	21.79
México L 94	3.23	78.94	58.3	22.84
México P 94	2.86	78.94	58.3	22.84
México L 97	2.83	54.93	67.96	42.31
México L 00	2.32	81.84	64.58	36.03
México P 00	2.1	81.84	64.58	36.03
México L 03	3.36	73.83	88.91	58.32
México L 06	2.51	49.5	69.75	41.45
México P 06	2.17	49.5	69.75	41.45
Colombia P1ª 94	0.51	80.95	86.94	66
Colombia P2ª 94	0.61	80.95	86.94	56.66
Colombia P1ª 98	0.74	70.5	80.5	48.75
Colombia P2ª 98	1.58	70.5	80.5	41
Colombia L 02	18.6	78.54	86.25	43.7
Colombia P 02	1.32	78.54	86.25	46.47
Colombia P 06	1.09	65	79	45.11
Colombia L 06	17.1	65	79	54.3
Paraguay L 93	1.95	75.98	69.5	30.97
Paraguay P 93	2.29	75.98	69.5	30.97
Paraguay L 98	19.97	59.67	73.17	40.82
Paraguay P 98	2.9	59.67	73.17	40.77
Paraguay VP 00	3.89	77.02	84.22	39.29
Paraguay LyP 03	1.55	57.5	87.17	35.71
Venezuela LyP 93	3.65	72.5	82.25	39.84
Venezuela LyP 98	6.45	67.17	84	35.55
Venezuela LyP 00	5.28	48.68	73.09	43.69
Venezuela P 06	1.35	30.08	56.91	25.3

Fuente: Elaboración propia con datos de: Brasil: <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/>; Uruguay: <http://www.corteelectoral.gub.uy/>; Chile: <http://www.servel.cl/>; <http://www.elecciones.gov.cl/>; Ecuador: <http://psephos.adam-carr.net/countries/e/ecuador/>; Perú: http://www.web.onpe.gob.pe/Elecciones.php?c_tipo=0&c_texto=0; Bolivia: <http://psephos.adam-carr.net/countries/b/bolivia/>; México: <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/>; Colombia: <http://psephos.adam-carr.net/countries/c/colombia/>; Paraguay: <http://elecciones.pyglobal.com/elecciones93.php>; <http://www.tsje.gov.py/>; Venezuela: <http://www.cne.gov.ve/>. En los casos donde el órgano electoral nacional no tenía la información, se acudió a Political Database of the Americas [<http://pdba.georgetown.edu/>]. Para el caso de Uruguay, dado que los datos no están desagregados, se toman las elecciones intermedias departamentales para tener un punto de comparación en cuanto a la participación electoral.

Síglas: L: Legislativas; P: Presidenciales; P1ª: Presidenciales Primera Vuelta, P2ª: Presidenciales Segunda Vuelta; VP: Vicepresidente; D: Diputados.

De los cinco países donde el voto es obligatorio y se aplican sanciones, sólo en Brasil, Uruguay y Chile los porcentajes de votación son superiores (entre 80 y 90%). Mientras que en Ecuador y Perú, países donde las sanciones se han “relajado”, no se aplican o se condonan, los porcentajes de participación se reducen entre 70 y 80 por ciento. Resalta que sea precisamente en países donde existieron regímenes militares en la segunda mitad del siglo xx y justo en aquellos donde el autoritarismo fue más severo, como en Chile y Uruguay, que los índices de participación son más elevados. ¿Son países donde la población es más participativa *motu proprio* o es la existencia de las constricciones institucionales y las herencias autoritarias en el subconsciente colectivo las que impulsan esa participación?

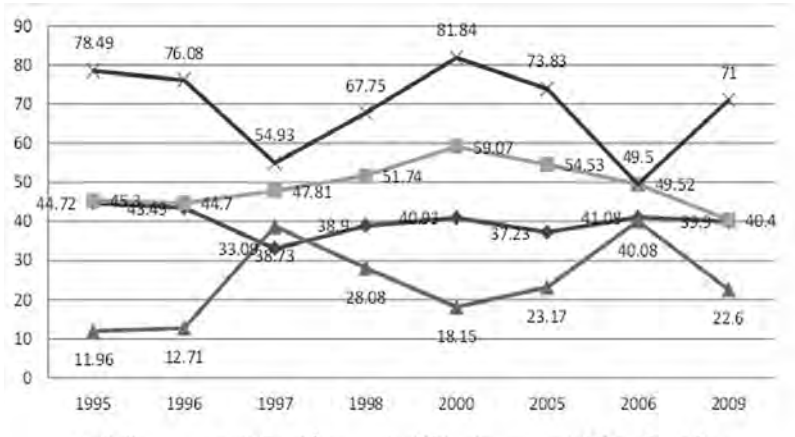
Ahora bien ¿cuáles son los índices de participación en aquellos países donde el voto no es obligatorio? Se podría pensar que la obligación es una restricción necesaria. Incluso actualmente en Perú se debate sobre la pertinencia o no de suprimir la obligatoriedad, y los argumentos a favor de mantenerlo se basan sobre todo en afirmaciones subjetivas y no de hecho. Los datos muestran que en aquellos países donde el voto no es obligatorio los índices de participación son relativamente altos (véase el cuadro 6.4) si se comparan con democracias occidentales como Estados Unidos o Inglaterra. En Argentina y Bolivia se alcanzaron en las elecciones bajo análisis niveles de participación superiores a 70 por ciento de los electores y en algunos casos hasta poco más del 80 por ciento. En el caso de México se ha presentado un descenso en la participación desde 1994, cuando votó 77.16 por ciento del electorado; en el 2000 votó 63.97 por ciento, no obstante que el padrón electoral había aumentado, y en 2006 la participación disminuyó a 58.55 por ciento, y no sólo en las elecciones presidenciales, sino también y sobre todo en las elecciones legislativas. Pero los niveles de participación siguen siendo “normales”, pues no se presentan cambios bruscos de una elección a otra y debe tomarse en cuen-

ta que el electorado ha aumentado, y teórica y empíricamente se sabe que el aumento del padrón electoral implica estadísticamente la disminución de los índices de participación. Más aún si tenemos en cuenta que en México la inscripción al registro electoral es impulsado por un factor no político: la credencial para votar se ha convertido en las últimas dos décadas en el documento de identidad por excelencia de la población mexicana, es decir, la inscripción en el registro electoral no se hace necesaria y exclusivamente para votar, sino para contar con un documento de identidad. Paraguay y Venezuela mantienen índices de participación electoral igualmente altos, entre 60 y 70 por ciento del electorado en el transcurso de tres elecciones, y sin mostrar grandes variaciones entre esas elecciones (sean legislativas o presidenciales).

El caso excepcional es Colombia, el cual regularmente ha presentado desde ya hace poco más de dos décadas índices de votación bajos respecto de otros países, consecuencia sobre todo de los conflictos de violencia interna (narcotráfico y paramilitares); no obstante, se mantienen por encima de 50 por ciento. Los porcentajes de participación nos dicen, al menos, que gran parte de la población cumple con su *deber* civil y ejerciendo el voto coadyuva a sostener la legitimidad de los gobiernos. La legitimidad electoral o de origen impulsa y sostiene a éstos, aunque no es suficiente, pues la legitimidad se alimenta también del desempeño de los gobernantes: por muchos votos que se obtengan para acceder al poder, si un gobierno no cumple un buen papel a través de la implementación de políticas públicas (*outputs*), poco o nada puede sostener a la larga la legitimidad que obtuvo en las urnas (*inputs*).

La paradoja es que se presenten altos índices de votación pero la mayoría de la población en la región considere que las elecciones son fraudulentas. Los datos del *Latinobarómetro* muestran –en aquellos años en que se aplicó la pregunta– que de 1995 a 2009 la brecha entre los que consideran que las elecciones son

Gráfica 6.3. Percepción sobre las elecciones.



Fuente: Elaboración propia con base en el *Latinobarómetro*.

más fraudulentas que limpias ha crecido de manera significativa (gráfica 6.3). Es decir, que en los años en los cuales la democracia empezó a consolidarse son aquellos en los que la población aumentó su desconfianza hacia este proceso central de las sociedades democráticas. Esa tendencia, sin embargo, no es homogénea pues es posible identificar tres grupos: *i)* en Argentina, Chile y Uruguay la mayoría de la población durante los ocho años que se aplicó la pregunta consideraba que las elecciones eran más limpias que fraudulentas –Argentina es el único país donde en el último año (2006) se igualaban las percepciones–; *ii)* en Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Paraguay y Ecuador la mayoría de la población percibió que las elecciones eran más fraudulentas que limpias, y esa tendencia disminuyó en 2006 en los tres primeros países, no así en los otros dos (incluso, en México esta percepción ha ido en aumento a partir de ese año); por último *iii)*, en Perú y en Venezuela se presentaron tendencias contrarias: en el primero, inicialmente la población consideraba que las elecciones eran más limpias que fraudulentas, pero para 2006 la tendencia fue totalmente opuesta; lo contrario sucedió

en Venezuela, donde la población expresó en los primeros años que eran fraudulentas pero en los últimos dos años la tendencia cambió.

Las excepciones existen, pero no son tendencias en general positivas. Por ello las preguntas siguen abiertas: ¿Cómo explicar que los ciudadanos sigan votando pero al mismo tiempo consideren que las elecciones son fraudulentas? ¿Cómo explicar que desconfíen de los partidos políticos pero sigan votando por ellos? La desconfianza hacia los partidos puede estar relacionada con la idea de que las elecciones son fraudulentas pero las percepciones pueden estar “infladas”, pues el rechazo puede ser observado por medio de otras actitudes de los ciudadanos. Las manifestaciones más visibles y estridentes son las movilizaciones fuera de la arena institucional, situación que se presenta como una opción para los ciudadanos cuando se cierran los canales formales para hacer escuchar su voz, es decir, cuando el *accountability* vertical falla.

Algunas hipótesis

La aparente o real contradicción entre ser desconfiado pero participativo (electoralmente) es una cuestión que debe ser, más que *medida*, explicada. La existencia de altos índices de desconfianza hacia los partidos y una percepción negativa de las elecciones constituye una situación “indeseable” en las democracias ya que puede incidir de manera perjudicial en el tejido de la sociedad y dañar la cohesión entre los ciudadanos, contrario a lo que se espera en contextos de alta participación electoral (*cf.* Anduiza y Bosch, 2004:121). Como se ha señalado al inicio, la participación electoral es un indicador del apoyo al régimen político. Los incentivos para participar son variados y están influidos por los diversos niveles de apoyo que el ciudadano puede expresar, desde difusos a específicos, como asimismo se señaló.

Teóricamente, ¿cuáles son las *opciones* o *actitudes* que un ciudadano tiene con relación a si confía o no en las elecciones y en los partidos políticos? En el cuadro 6.4 se presentan las diversas actitudes del elector respecto a la valoración de los partidos políticos y las elecciones. Allí donde el voto no es obligatorio la opción *abstenerse* es factible, mientras que –en teoría– dicha opción no se presentaría donde es obligatorio votar. La opción más favorable a la democracia, *votar*, se reduce significativamente a sólo tres escenarios que están estrechamente relacionados con la confianza hacia los partidos políticos.

Cuadro 6.4. Hipótesis: (des)confianza y decisión del elector.

Actitud hacia las elecciones	Voto no obligatorio		Voto obligatorio	
	Confía	No confía	Confía	No confía
<i>Cree que son limpias</i>	Vota	Voto blanco Voto nulo	Vota	Voto en blanco /nulo
<i>Cree que son fraudulentas</i>	<i>Se abstiene</i>	Se abstiene Voto blanco Voto nulo Se abstiene	Vota	Voto en blanco /nulo

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, lo relevante son las opciones que tiene el elector si cree que las elecciones son fraudulentas y/o no confía en los partidos políticos. Mientras la *abstención* es la opción que puede estar influida por factores no políticos o por una valoración más difusa de la política, incluso más allá de la política y las elecciones –como un desinterés por la política en general–, las opciones *voto nulo* o *votar en blanco* son actitudes que concretan una valoración específica negativa ya sea de los

partidos o de las elecciones. El voto blanco y/o nulo es una forma de protesta común en sistemas autoritarios donde existen elecciones. Los regímenes de autoritarismo electoral enfrentan la lógica de que a mayor participación más altas son las posibilidades de que ocurran manifestaciones contestatarias o de que éstas sean masivas (Munck, 2006:36). Por ello a veces es difícil observar o valorar qué tanto descontento existe en un sistema autoritario, pues éste siempre utilizará todas sus estrategias para anular la participación. Pero como necesita “autolegitimarse” puede recurrir a elecciones fraudulentas o “armadas” a su favor. Los ciudadanos en tales sistemas tienen así un espacio para la protesta anulando o dejando su voto en blanco. En las democracias donde las elecciones son la regla legitimada de acceso al poder esta lógica es diferente: si un elector decide *anular el voto* puede ser que no confíe en los partidos o en los candidatos que proponen, no se identifica con las opciones políticas existentes o ninguna de las promesas de política pública lo convencen; pero también puede considerar que las elecciones son fraudulentas, o también quiere dejar constancia de su inconformidad con el sistema en general, y anular su voto es una forma más de mostrar su desencanto. Es una especie de castigo al sistema de representación en general. Si bien es la opción que puede convertirse incluso en movimiento –como sucedió en Argentina en 2001 o en México en 2009–, su impacto es mínimo en el sistema de partidos si los porcentajes de este tipo de voto son bajos. Si bien en las elecciones intermedias de 2009 en México el denominado voto nulo alcanzó un porcentaje incluso superior al de algunos partidos “satélites” (poco más del cinco por ciento de la votación nacional), su efecto fue mediático y testimonial de un sentir, e incluso elitista, pues sólo en zonas urbanas con altos índices de desarrollo alcanzó mayores porcentajes (*cf.* Zamitiz, 2010). Los partidos siguen conservando el monopolio de la representación independientemente del número de votos nulos en las elecciones, a menos que la ley señale algo al res-

pecto. El voto nulo en sistemas políticos donde es obligatorio ejercer el sufragio puede significar, junto con el voto en blanco, una de las opciones para ejercer la voz –en términos de Albert O. Hirschman (1970)– de la inconformidad hacia la obligatoriedad, pero no genera ese grado de “preocupación” en la clase gobernante y en general en las élites políticas, como sí sucede en los sistemas de autoritarismo electoral. Las motivaciones para optar por anular el voto pueden ser más de las aquí señaladas, mientras que la opción *voto en blanco* puede entenderse como una forma de castigo hacia los partidos, una señal de que ningún candidato es convincente; pero también puede ser una elección ante la indecisión sobre a quién o quiénes elegir. Por ello en algunos países no existe la desagregación del voto en blanco, o incluso, en el proceso de implementación de los sistemas de votación electrónica como en Brasil, existe la opción *voto en blanco* para aquellos que no desean votar por ningún candidato pero no tienen la posibilidad de “anularlo” en sentido estricto.

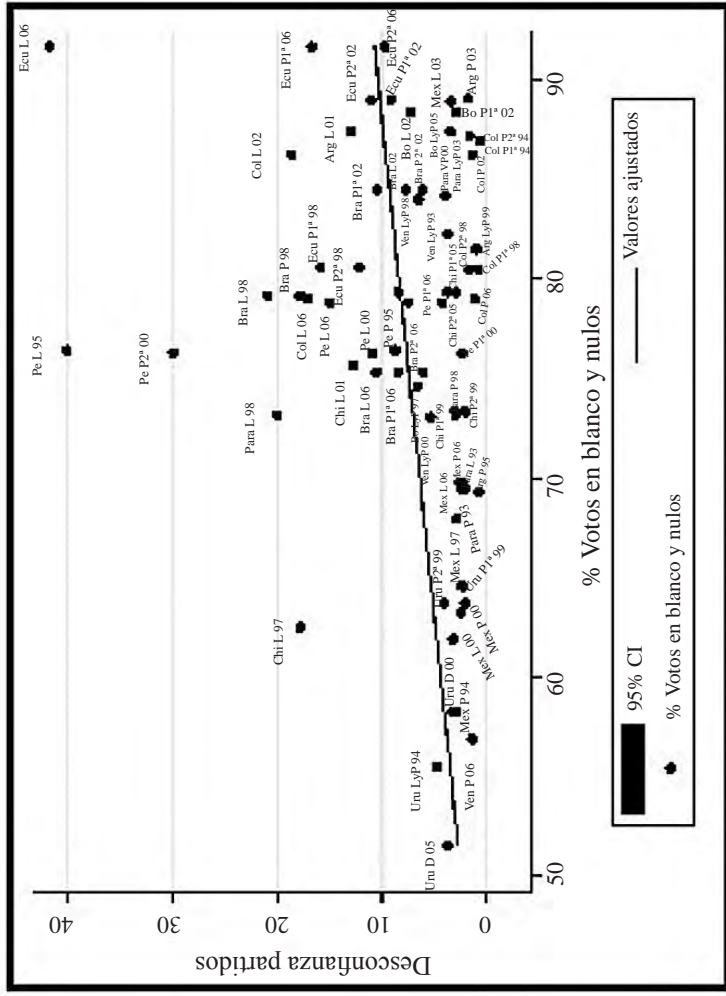
Las opciones se diversifican si se trata de elecciones presidenciales, legislativas, estatales o departamentales y municipales. Analizar cuáles motivaciones podrían estar detrás de un ciudadano cuando le preguntan si confía o no en los partidos o si cree que las elecciones son limpias o no escapa a los objetivos de este trabajo. Pero también es cierto que incluso sería factible encontrar un número elevado de motivaciones y otros factores asociados (edad, religión, escolaridad, etcétera), que poco servirían si no se cruzan las percepciones con los indicadores de participación reales. Por ello conviene preguntarse con relación a las opciones mencionadas. Teóricamente, se puede suponer que ante una mayor percepción de que las elecciones son fraudulentas el abstencionismo tendería a aumentar. Igual sucede con el voto en blanco o nulo, con los ciudadanos que no están “obligados” por ley a ir a votar y/o que desean hacerlo pero para mostrar su inconformidad con el sistema de partidos tienden a anular su voto o a dejarlo en blanco. Dos preguntas

resultan necesarias en la lógica de un “elector racional”: ¿Para qué ir a votar si se considera que las elecciones son fraudulentas? y, por otro lado, si se desconfía de los partidos, ¿entonces hay que castigarlos anulando el voto? ¿Empíricamente estas relaciones se presentan así?

Desconfiados pero participativos

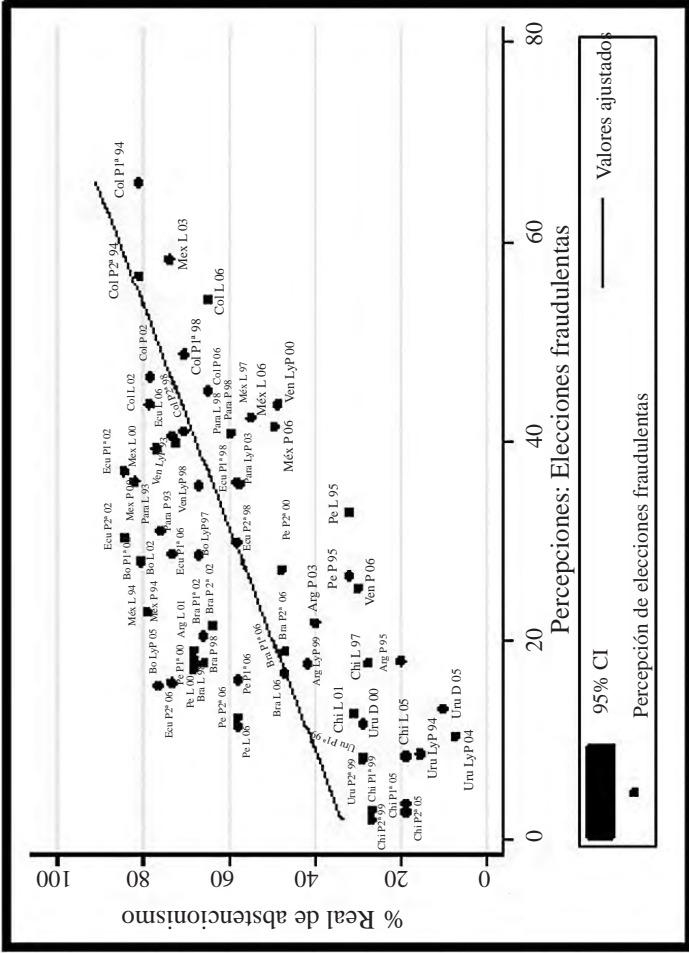
Para observar si existe una relación empírica entre la percepción de las elecciones, las valoraciones de los partidos políticos y los índices de participación electoral se toman los datos de a) 70 procesos electorales nacionales en 11 países de América Latina (ya mencionados): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. b) No se encontraron datos desagregados de todos los procesos electorales en cuanto al número de electores y los porcentajes de votación y abstencionismo, así como de votos blancos y nulos; por ello algunos datos están concentrados tal y como los organismos electorales los clasificaron. c) De los 70 procesos electorales de carácter nacional, 47 son presidenciales (incluidas aquellas elecciones donde hubo segunda vuelta y legislativas que no tienen datos desagregados), 22 son elecciones para elegir al Poder Legislativo, una elección de vicepresidente (Paraguay en el 2000) y dos elecciones departamentales (Uruguay). d) Se toman en cuenta los porcentajes agregados de voto en blanco y de voto nulo en cada uno de los procesos electorales, ya que en varios países los datos desagregados no existen. e) Se toman los porcentajes de abstencionismo y no aquellos de participación total. f) Respecto de los datos del *Latinobarómetro*, se toman aquellos datos que coinciden con la elección bajo análisis, o al año más cercano a éste en caso de no existir coincidencia en año de manera exacta. Se toman los porcentajes de la pregunta “¿Cree que las elecciones son fraudulentas?”, y con relación a la desconfianza hacia los partidos

Gráfica 6.4. Relación: desconfianza hacia los partidos y votos nulos y blancos.



Fuente: Elaboración propia con base en el *Latinobarómetro* y en la información del cuadro 6.3.

Gráfica 6.5. Relación: abstencionismo real y percepción de elecciones fraudulentas.



fuente: Elaboración propia con base en el *LatinoBarometro* y en la información del cuadro 6.3.

políticos, se suman los porcentajes de las respuestas “poca” y “ninguna” confianza.

La relación entre voto en blanco, voto nulo y no confiar en los partidos políticos no es tan fuerte ni tan marcada como podría esperarse (gráfica 6.4). De hecho, sólo en tres de los 70 procesos electorales se presenta esta relación: en las elecciones legislativas de Perú en 2005 y de Ecuador en 2006, y en las presidenciales de Perú en el 2000, pero en menor intensidad. Ello significa, y se podría afirmar, que, en efecto, el elector decide anular o dejar en blanco su voto para premiar o castigar a un partido en específico (sea en el gobierno o en la oposición), y no tanto de si confía o no en los partidos. Su desconfianza hacia los partidos es difusa, pero su voto reflejaría una posición muy específica.

Es necesario observar que la relación entre considerar que las elecciones son fraudulentas y el abstencionismo tiende a ser fuerte (gráfica 6.5.). Esta situación confirma que existe una correlación entre creer que las elecciones son fraudulentas y abstenerse de votar. No obstante, esta relación debe observarse en dos grupos: en aquellos países donde el voto es obligatorio y en aquellos en donde no. En aquellos países donde el voto es obligatorio la relación se mantiene, pero obviamente los niveles de abstencionismo son menores. Ecuador es el país donde tiende a aumentar el porcentaje, y ello se explica por la inestabilidad política que ha sufrido ese país en las últimas décadas. Lo mismo sucede en Perú, donde en 1995 había una polarización debido a las políticas de Alberto Fujimori, lo que orilló a muchos adeptos de la oposición a no presentarse en las elecciones. Esta relación es más fuerte allí donde el voto no es obligatorio: los índices de abstencionismo son mayores, aunque, paradójicamente, no en todos se presenta la relación con la misma intensidad. En México, Bolivia y Paraguay los porcentajes de población que cree que las elecciones son fraudulentas son altos, pero no se corresponde en todos los casos con los niveles de abstencionismo.

Ahora bien, resalta que los porcentajes de participación electoral en la región no se elevan en las elecciones presidenciales con relación a aquellas solamente legislativas. Pero comparativamente en México sí; los niveles de abstencionismo tienden a elevarse en elecciones intermedias y a reducirse en las elecciones presidenciales. No son la confianza hacia los partidos o las expectativas sobre su oferta política las que impulsan a los electores a votar, sino, paradójicamente, la desconfianza hacia los partidos y la presencia constante de líderes con ciertas características comunes: en algunos casos con tintes “populistas” (de izquierda o derecha), otros son *outsiders* del sistema de partidos, u otros se presentan con un discurso “antipolítico” y “antipartidista”. Esta lógica genera una paradoja: altos índices de participación electoral no obstante la persistencia de la desconfianza. En otros casos se observa que ahí donde la competencia es más cerrada, o donde está en juego el mantenimiento o pérdida del poder de los partidos “tradicionales”, los índices de participación electoral se incrementan.

A manera de conclusión

En términos generales, la idea de que las elecciones son fraudulentas es difundida en América Latina, y en algunos casos, como en México, crece dicha percepción, pero no afecta la dinámica de la participación electoral. Por otro lado, la desconfianza hacia los partidos es igualmente una constante y estadísticamente similar en prácticamente todos los países, pero no por ello los electores han dejado de votar por tales instituciones. En México resalta que sea en las elecciones presidenciales donde se presentan mayores índices de votación, lo que refleja una especie de “mentalidad” presidencialista (o personalista), lo que tiene un efecto de arrastre entre los ciudadanos para participar en los comicios. Por otro lado, la obligatoriedad del voto es una restricción institucional

muy fuerte para mantener elevados ciertos niveles de participación. Los países que mantienen esta política son aquellos que tuvieron fuertes experiencias de autoritarismo (Brasil, Chile y Uruguay) y periodos de inestabilidad en el proceso de transición a la democracia (Ecuador y Perú).

La persistente creencia de que las elecciones son fraudulentas pone en duda el éxito de las reformas electorales que se han implementado a lo largo de dos décadas en la región; pero sobre todo en México, país que basó su transición a la democracia preeminentemente con base en reformas electorales. América Latina se distingue por ser la región donde existen organismos electorales muy poderosos (como en Chile, Venezuela o Ecuador) o donde la gestión electoral está dividida en dos o tres órganos electorales que se hacen contrapeso en sus decisiones (como en Perú y México), y no obstante ello no se ha logrado disminuir la idea de que pueden manipularse las elecciones. Paradójicamente, allí donde estos organismos son menos poderosos (Argentina, Chile y Uruguay) es donde la mayor parte de la población cree que los procesos electorales son limpios. Existe una leve tendencia al incremento de los porcentajes de participación electoral cuando se trata de elecciones presidenciales (y legislativas concurrentes), en contraste con las elecciones en las cuales sólo se elige al poder legislativo. Confirma la mentalidad presidencialista de las sociedades latinoamericanas. Una característica que, si bien no es exclusiva, sí es fuerte y explicaría el éxito de los movimientos en torno a líderes carismáticos con poca o nula relación con los partidos (Fujimori en Perú, Bucaram en Ecuador, Chávez en Venezuela) y que han desafiado al sistema de partidos existente en su momento creando altas expectativas sobre su persona y su desempeño futuro apenas toman el poder, pero generando en la mayoría de los casos división en la sociedad (Alberti, 1997), lo que a la larga se convierte en inestabilidad política.

Ante este escenario la pregunta que sigue es: ¿Existe una crisis de representación? Puede ser posible. Pero también puede ser que los ciudadanos sigan el ritual democrático no obstante la desconfianza que experimentan hacia los partidos y las elecciones porque no se han reforzado otros mecanismos de representación. Los ciudadanos están insatisfechos con la democracia, pero quizá éste sea el “estado natural” de las democracias. Entonces, ¿qué tan importantes son esos índices de desconfianza? Quizá la preocupación no deba ser si éstos son altos, o si los porcentajes de abstencionismo y voto nulo/blanco lo son también. Lo importante es que se mantengan en un margen relativamente maniobrable para las democracias latinoamericanas. Si existe un cambio brusco de participación electoral de un proceso electoral a otro, ya sea que aumente o que disminuya, sí debe existir preocupación, pues significa que el sistema político se encuentra bajo un proceso de turbulencia (retomando el clásico término de Easton) que lo puede llevar a una inestabilidad o a una nueva situación de equilibrio del poder. Los datos y las relaciones aquí mostradas no son nuevas y no corresponden a un solo año sino a amplios periodos; por ello tal vez las democracias latinoamericanas, México incluido, deben acostumbrarse a esos niveles de participación y desconfianza, y buscar crear o reforzar otros canales de participación que no necesariamente deben desembocar en reforzar las elecciones.

Bibliografía

- Alberti, Giorgio, 1997, “Movimientismo and Democracy: An Analytical Framework and the Peruvian Case Study”, en Ely Deniz (comp.), *O desafio da Democracia na América Latina*, iuperj, Río de Janeiro, pp. 253-289.
- Anduiza, Eva y Agustí Bosch, 2004, *Comportamiento político y electoral*, Ariel, Barcelona.

- Carothers, Thomas, 2002, "The End of the Transition Paradigm", revista *Journal of Democracy*, volumen 13, número 1, enero, pp. 5-21.
- Case, William, 2006, "Manipulative Skills: How do Rulers Control the Electoral Arena", en Andreas Schedler (comp.), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (Colorado), pp. 95-112.
- Easton, David, 1975, "A Re-assessment of the Concept of Political Support", *British Journal of Political Science*, núm. 5, pp. 435-457.
- Fabrini, Sergio, 1999, *Il Principe democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, Italia.
- Freeden, Michael, 2009, "Languages of Political Support: Engaging with the Public Realm", *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 12., núm. 2, pp. 183-202.
- Gramsci, Antonio, 1949, *Note sul Machiavelli sulla politica e sullo stato moderno*, Einaudi, Turín.
- Hirschman, Albert O., 1977 [1970], *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Huntington, Samuel P., 1972, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Barcelona.
- Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully, 1995, *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez-Liñán, 2007, "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-2004", en Gerardo L. Munck (coord.), *Regimes and Democracy in Latin America. Theories and Methods*, Oxford University Press, Nueva York.
- Mateo Díaz, Mercedes y Mark Payne, 2006, "Tendencias de participación electoral", en Mark Payne, Daniel Zovatto,

- Fernando Carrillo y Andrés Allamand, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., pp. 263-296.
- McClintock, Cynthia y James H. Lebovic, 2006, “Correlates of Levels of Democracy in Latin America during the 1990s”, en *Latin American Politics & Society*, vol. 48, núm. 2, pp. 29-59.
- Munck, Gerardo, 2006, “Drawing Boundaries. How to Craft Intermediate Regime Categories”, en Andreas Schedler (coord.), *Electoral Authoritarianism*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Nohlen, Dieter, 1998, “Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, en Dieter Nohlen y Mario Fernández (coords.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Norris, Pippa, 2011, *Democratic Deficits. Critical Citizens Revisited*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Pérez-Liñán, Aníbal, 2009, *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Powell, Bingham Jr., 1980, “Voting Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal, and Socio-Economic Influences”, en Richard Rose (ed.), *Electoral Participation. A Comparative Analysis*, Sage, Beverly Hills.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud), 2010, *Nuestra democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ranis, Gustav y Frances Stewart, 2002, “Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 78, pp. 7-24.
- Valenzuela, Arturo, 2008, “Presidencias latinoamericanas interrumpidas”, *América Latina Hoy*, núm. 49, Salamanca, Universidad de Salamanca, pp. 15-30.

El deterioro de la democracia

Zamitz Gamboa, Héctor, 2010, “Los efectos políticos del voto nulo en las elecciones de 2009. Un experimento de movimiento ciudadano en la democracia”, *Estudios Políticos*, núm. 19, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-unam, enero-abril, pp. 11-35.

Capítulo 7

La racionalidad detrás de las alianzas electorales, parlamentarias y de gobierno en el sistema de partidos mexicano

Ernesto Ramos Mega

Introducción

Los partidos políticos son elementos fundamentales de cualquier democracia moderna. Sin ellos no es posible la existencia de una democracia representativa. En cualquier país democrático, los partidos políticos funcionan como agregadores y ordenadores de los intereses de los ciudadanos y como vínculo entre éstos y el gobierno.

El funcionamiento de los partidos en un contexto determinado se conoce como sistema de partidos. El sistema se refiere fundamentalmente a las interrelaciones que existen entre éstos. Los sistemas de partidos se pueden clasificar de acuerdo con los elementos que los componen, principalmente número de partidos, tamaño de los partidos y representación de éstos ante el parlamento o el gobierno.

Steven Wolinetz (2006:51) explica que un sistema de partidos se forma cuando los partidos políticos compiten entre ellos por un cargo de elección popular o para controlar el gobierno. Por lo tanto, en un sistema de partidos se observa una interacción constante entre los partidos políticos de un Estado (2006: 52).

Para entender las interacciones en los sistemas de partidos se deben definir criterios sobre cómo contar a los partidos políticos que intervienen en un sistema político. No basta con contar a los

partidos que tienen registro, ni a todos los que han participado en las elecciones durante un periodo.

En muchos países existen partidos que participan constantemente en las elecciones porque conseguir el registro es relativamente fácil; sin embargo, no tienen un respaldo significativo, o bien sólo existen durante una elección, de manera coyuntural.

Sartori propone contar solamente a los partidos que tengan fuerza para integrar una alianza o bien para oponerse a una medida de gobierno, sin importar su tamaño: “En resumen, podemos dejar de contar a los partidos que no tienen *i*) posibilidades de coalición ni *ii*) posibilidades de chantaje. A la inversa, debemos contar a todos los partidos que tienen importancia gubernamental en la liza en que se deciden las coaliciones o una importancia competitiva en la liza de la oposición” (Sartori, 2005:163).

Las posibilidades de coalición o chantaje que refiere Sartori se dan de manera distinta, dependiendo del número de partidos relevantes en un sistema. En un sistema bipartidista uno gobierna y el otro es oposición. Las coaliciones aquí no son comunes, puesto que un partido puede gobernar por sí mismo sin la colaboración de su opositor. Sin embargo, si existe gobierno dividido, el partido opositor incrementa su posibilidad de chantaje considerablemente y el partido en el gobierno se ve obligado a negociar para no caer en una parálisis.

En un sistema tripartidista (una forma de “pluralismo moderado”, como lo define Sartori), un partido gobierna y los otros dos son oposición. Las coaliciones aquí son frecuentes. Aunque no necesariamente deben ser duraderas, se generan para alcanzar objetivos comunes en algunos tópicos. A pesar de que uno de los partidos puede en la práctica gobernar solo, si no forma coaliciones con la oposición termina por formar un gobierno “débil” (Sartori, 2005:229-30), por lo que en un sistema tripartidista el partido en el poder tiene fuertes incentivos para formar alianzas con la oposición.

Duverger (1957:349-62) también apoya el criterio de la formación de alianzas (además de los comúnmente aceptados) para

definir las relaciones entre partidos. Este elemento puede ser útil también para clasificar a los sistemas de partidos. Los partidos políticos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son considerados entidades de interés público puesto que el Estado tiene un interés fundamental en asegurar su existencia. Asume que son parte fundamental del mismo; por lo tanto, les otorga financiamiento público y otras prerrogativas para garantizar su existencia y operación cotidiana.

En México, aunque muchos partidos tienen y han tenido registro desde la creación del Instituto Federal Electoral (ife) y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en 1990, en realidad las elecciones federales y locales son dominadas por tres partidos fuertes, por lo que se puede afirmar que existe un sistema tripartidista (Paoli, 2011:330-332), también clasificado como pluralismo moderado. Como en otros sistemas del mismo tipo, los partidos de oposición tienen dos alternativas: cooperar con el partido en el gobierno, o no cooperar y oponerse a las acciones gubernamentales. La cooperación puede darse de manera generalizada o en momentos y temáticas específicos.

La cooperación entre partidos generalmente se materializa en forma de alianzas políticas, las cuales menudean en los regímenes democráticos. Por medio de éstas, dos o más fuerzas políticas se alían bajo un objetivo común, como ganar una elección, gobernar o formar oposición. Duverger (1957:356) distingue tres tipos de alianzas entre partidos: electorales, parlamentarias y gubernamentales. Las primeras se dan en el ámbito de las candidaturas, las segundas entre legisladores y las últimas entre ministros o secretarios de Estado.

Las coaliciones electorales tienen como fin unir fuerzas entre dos o más partidos distintos con el fin de postular a los mismos candidatos para determinada elección. Prevalecen sólo durante el proceso electoral y generalmente se desintegran al terminar la elección que las motiva. Tienen como propósito aumentar las posibilidades de triunfo de los partidos involucrados, al sumar

los votos de los distintos partidos a favor de un mismo candidato (Martínez y Salcedo, 2000:17).

Por otro lado, las coaliciones parlamentarias y de gobierno se distinguen por tener una temporalidad mayor y perseguir objetivos más amplios, como la elaboración y defensa de políticas públicas determinadas, la formación de un gobierno estable, o la ordenación de un grupo homogéneo de oposición con mayor fuerza de negociación frente al gobierno. El propio Duverger (1957:359) reconocía que las alianzas electorales son más fáciles que las gubernamentales: “es más fácil unirse para conquistar asientos que para ejercer el poder: la primera alianza (electoral) supone sólo un acuerdo negativo contra un adversario, la segunda (gubernamental) un acuerdo positivo sobre un programa, que exige una semejanza más profunda”.

El objetivo de este capítulo es analizar las alianzas que los partidos políticos mexicanos han celebrado en los tres niveles identificados: electorales, parlamentarias y de gobierno. Sobre las alianzas electorales se hará un repaso breve de su conformación debido a que son las más comunes y también las más estudiadas. Las coaliciones parlamentarias se estudiarán para un tópico específico: la aprobación del ingreso y gasto públicos. Para las coaliciones de gobierno se estudiará un solo caso: el gobierno de Oaxaca surgido a partir de la alternancia en el poder en 2010.

El análisis de las coaliciones se realizará en dos niveles. El nivel empírico mostrará cómo se han conformado, es decir, cuáles han sido sus integrantes (o son para el caso del gobierno de Oaxaca) y si repiten un patrón de comportamiento a lo largo del tiempo (para el caso de las electorales o parlamentarias).

El segundo nivel de análisis consiste en identificar la racionalidad de los actores que conforman las coaliciones. Esto se hará con base en la teoría de William H. Riker sobre las “coaliciones vencedoras mínimas”, expresada en la frase conclusiva de su estudio: “[...] entre jugadores racionales con información perfecta, sólo se formarán coaliciones vencedoras mínimas” (2001:169).

En su texto clásico *Teoría de juegos y de las coaliciones políticas*, Riker explica, en primer término, qué entiende por coaliciones como objeto de estudio: “[...] el proceso de adopción de decisiones en un grupo, consiste en un proceso de formación de un subgrupo que, debido a las reglas aceptadas por todos los miembros, puede decidir por la totalidad. Este subgrupo es una coalición” (2001:155). En esta definición caben las coaliciones electorales, parlamentarias y de gobierno que se estudian en este capítulo.

En segundo término, Riker explica la condición de racionalidad que utiliza para llegar a la conclusión de las coaliciones mínimas:

En situaciones sociales con cierto tipo de instituciones para la toma de decisiones (mercado, elecciones, guerra) y en las cuales hay dos tipos de acciones alternativas que implican diferentes resultados en términos de dinero, poder o éxito, algunos participantes escogerán la alternativa que implique la mayor recompensa. Esta elección es un comportamiento racional y se aceptará como definitivo, mientras que el comportamiento de los participantes que no la hayan escogido no se aceptará necesariamente como tal (2001:159).

En otras palabras, ante distintas opciones los partidos son racionales si escogen la que les reditúe mayores ganancias calculadas. En las coaliciones electorales son más votos, o ganar una elección; en las parlamentarias implican aprobar una norma de su interés o un presupuesto que les favorezca en el corto o mediano plazo, y en las de gobierno pueden ser ciertas garantías de gobernabilidad o legitimidad, lo que eventualmente les facilitará ejecutar políticas públicas de su interés.

Por último, Riker fija la lógica de una coalición que puede aplicarse en un sistema tripartidista como el mexicano: “En los juegos de tres o más personas, el problema consiste en el paralelismo de los intereses. Desde luego, existe el conflicto, especialmente cuando el juego es de suma-cero, pero es un conflicto

más complejo debido a las posibilidades de alianza o acuerdo” (2001:163). La complejidad de las decisiones que los partidos deben tomar en México se deriva no sólo de tomar la decisión que más ganancias les reditúe, lo cual ya implica hacer cálculos muchas veces subjetivos, sino de decidir con qué otro partido o partidos aliarse para alcanzar su objetivo. Riker es muy didáctico en este punto:

En los juegos de una persona, la actividad del jugador es escoger una técnica de maximización. En los juegos de dos personas, la preocupación de los jugadores es seleccionar una *estrategia* (es decir, un plan completo de las elecciones a realizar en cada movimiento) de manera tal que el jugador se asegure, como mínimo, tanta recompensa como la que pueda obtener de su oponente si éste usa su mejor estrategia posible. Y en juegos de tres o más personas los jugadores se preocupan principalmente por seleccionar no sólo las estrategias sino también los compañeros. Los compañeros, una vez que lo sean, escogerán una estrategia (2001:163).

A continuación se analizarán las coaliciones electorales, parlamentarias y de gobierno en México en el marco de los enfoques planteados, con la idea de identificar la racionalidad de los actores políticos al decidir cooperar con otros y sus estrategias.

Coaliciones electorales

Durante el periodo del partido hegemónico en México las alianzas electorales fueron utilizadas por el Partido Revolucionario Institucional (pri) para que otros partidos pequeños (Partido Popular Socialista y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana) apoyaran a su candidato presidencial con el fin de legitimar sus triunfos hacia el exterior. Después, la unión de fuerzas de varios partidos pequeños en las elecciones de 1988 puso en jaque al sistema político mexicano y le dio un fuerte impulso a la transición hacia la democracia.

En 1990 se generó una reforma electoral que comenzó el camino para consolidar la democracia en el país. Dicha reforma fue el primer paso hacia la concreción de elecciones libres, auténticas y competitivas. Sin embargo, las reglas para formar coaliciones se incrementaron y se eliminó la figura de las candidaturas comunes en el nivel federal. Las coaliciones electorales, entonces, se volvieron costosas para los partidos de oposición; tal vez por eso no se formaron alianzas electorales durante los primeros procesos electorales tras la creación del Cofipe.

Cuadro 7.1. Coaliciones electorales en México, 1991-2009.

<i>Año de la coalición</i>	<i>Nombre de la coalición</i>	<i>Partidos que la integraron</i>	<i>Tipo de la elección</i>
1991	No se		
1994	formaron		
1997	coaliciones		
2000	Alianza por el Cambio	pan y pvem	Total
	Alianza por México	prd, pt,	
	Convergencia por la Democracia,		
	Partido Alianza Social y		
	Partido de la Sociedad Nacionalista		Total
2003	Alianza para Todos	pri y pvem	Parcial: 97 distritos
2006	Coalición por el Bien de Todos	prd, pt y Convergencia	Total
	Alianza por México	pri y pvem	Total
2009	Coalición Salvemos a México	pt y Convergencia	Total
	Coalición Primero México	pri y pvem	Parcial: 63 distritos

Fuente: Elaboración propia con datos de <http://www.ife.org.mx>.

En 1996 se realizó una nueva reforma constitucional y legal en materia de elecciones. Aunque las reglas de las coaliciones continuaron siendo extensas, se crearon nuevas reglas para incrementar la equidad en la contienda y asegurar elecciones competidas. Tras la reforma de 1996 se han registrado siete coaliciones electorales (cinco totales y dos parciales) durante los últimos cuatro procesos de elecciones federales. Se puede afirmar que se han convertido en una forma de alianza común en el sistema de partidos mexicano (ver el cuadro 7.1).

En el 2000 la coalición entre el Partido Acción Nacional (pan) y el Partido Verde Ecologista de México (pvem) obtuvo el triunfo en las elecciones presidenciales. La coalición Alianza por el Cambio obtuvo 42.52 por ciento de los votos frente a 36.11 por ciento del pri. La diferencia fue decisiva y por vez primera se dio la alternancia en el país, por lo que puede decirse que la coalición que formó el pan con el pvem fue una coalición ganadora mínima, ya que no incluyó más actores políticos, pero en su momento el pan no podía tener certeza de que podría vencer al partido hegemónico por sí mismo.

En la misma elección encontramos un contraejemplo a la teoría de Riker. El Partido de la Revolución Democrática (prd) integró la coalición Alianza por México con tantos partidos como pudo, pero sólo obtuvo 16.64 por ciento de la votación presidencial y 18.68 por ciento de la votación para diputados. Su coalición no fue ganadora y tampoco fue mínima. Es probable que el prd hubiera obtenido el mismo resultado si hubiera participado solo en esos comicios. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 1994 obtuvo 16.59 por ciento de la votación, de manera que con el mismo candidato, pero con el respaldo de más partidos, en el 2000 el prd obtuvo a fin de cuentas el mismo porcentaje de votación que seis años antes.

Peor aún, si se toman en cuenta las reglas de las coaliciones electorales, en realidad el prd perdió fuerza en el 2000 por la coalición no mínima que formó, ya que de su porcentaje de votos tuvo que distribuir ocho por ciento para los cuatro partidos con los que se coaligó (2% para cada uno con el fin de que mantuvieran su registro).

Por lo tanto, el beneficio del prd al final de la elección del 2000 finalmente fue aproximadamente de la mitad de la votación recibida por la coalición para efectos de acceso a diputados y financiamiento público. Este resultado invita a pensar en que el prd no siguió una estrategia racional al encabezar la coalición Alianza por México. En ese entonces no había indicios para pensar que sumar a cuatro partidos recientes o con poca repre-

sentación podría ser factor para ganar la elección presidencial. Más bien parece que la decisión de formar la alianza derivó de la idea de sumar emblemas de partidos para proyectar la imagen de una coalición amplia alrededor de Cuauhtémoc Cárdenas, como un símil del éxito que tuvo esa imagen en las elecciones presidenciales de 1988. Cualquiera que fuera la motivación del prd para integrar esa coalición electoral, no derivó de una estrategia racional en términos de Riker.

El escenario fue distinto en 2006, cuando una coalición de partidos de izquierda (prd, Partido del Trabajo [pt] y Convergencia) se quedó a medio punto porcentual de ganar la elección presidencial y generar una nueva alternancia en el poder. Puede considerarse coalición ganadora porque la izquierda jamás había obtenido tantos votos. Además, fue mínima porque Convergencia y pt ya habían demostrado en la elección de 2003 que juntos valían aproximadamente cinco por ciento de la votación nacional. Ante un escenario de elección competida, esa aportación de votos podría haberse considerado determinante para la elección.

Destacan como buenos ejemplos de coaliciones ganadoras mínimas las dos coaliciones parciales integradas por el pri y el pvem en 2003 y 2009. Ambos partidos participaron por separado en esas elecciones intermedias, pero decidieron coaligarse en distritos estratégicos donde solos no tenían tanta fuerza. El resultado de ambas elecciones es que los dos partidos incrementaron su fuerza electoral. Estos ejemplos se ajustan muy bien a la teoría de Riker, porque en ambos casos se formaron coaliciones ganadoras mínimas no sólo por el número de actores sino también por el tamaño de la coalición, reducida a sólo una parte de los distritos en disputa. Si las relaciones entre pri y pvem se mantienen estables, es probable que en la elección federal intermedia de 2015 repitan la estrategia ganadora de la coalición parcial.

Después de repasar la historia reciente se puede observar que las coaliciones de partidos en México han estado presentes en el momento en que ocurren cambios importantes en el país, pero nunca han formado gobierno, ni mayorías estables de gobierno

u oposición. En otras palabras, las alianzas formales entre partidos sólo buscan votos, no más.

Sin embargo, si nos enfocamos en ciertos tópicos podremos verificar la formación de coaliciones parlamentarias de facto que tienen un comportamiento recurrente. También, en años recientes, si dejamos el análisis del ámbito federal y nos enfocamos en las coaliciones de las entidades federativas, podemos analizar algunos casos en que se han concretado alianzas de gobierno reales surgidas de una coalición electoral formal.

Coaliciones parlamentarias

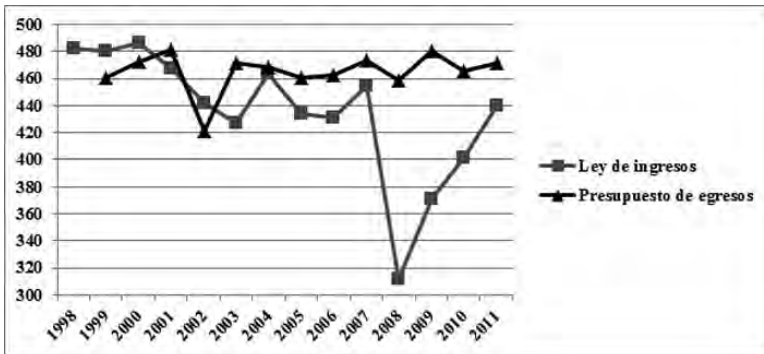
Las coaliciones legislativas son menos comunes que las electorales. Alianzas políticas de mediano plazo se han dado en dos ocasiones y sólo a partir de las elecciones de 2006. Los partidos de izquierda prd, pt y Convergencia integraron los frentes políticos Frente Amplio Progresista (fap) (con vigencia de 2006 a 2009) y Diálogo para la Reconstrucción de México (dia) (con vigencia de 2009 a 2012). Los objetivos de ambos frentes no fueron precisados en los convenios que los formalizaron y tampoco existen efectos vinculatorios para los integrantes. Sin embargo, en la práctica los tres partidos tienden a compartir posiciones sobre las temáticas que se tratan en el Congreso.

Si dejamos a un lado los frentes fap y dia, generalmente las coaliciones parlamentarias se dan sólo por temas específicos y entre el partido que detenta el Poder Ejecutivo y uno o más de los partidos opositores. En los regímenes presidenciales tripartidistas pueden darse comúnmente los gobiernos divididos, entendidos como las situaciones en las que un partido detenta la Presidencia de la República y otro distinto tiene la mayoría en las cámaras del Congreso de la Unión. Ante este escenario, el partido en el gobierno debe conformar alianzas con la oposición o se enfrentará a un escenario de parálisis legislativa (y en casos extremos incluso parálisis gubernamental).

En México hay un tema en el que consistentemente se dan alianzas parlamentarias año con año: la determinación del ingreso y gasto públicos. Si se analiza la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en la Cámara de Diputados, se puede verificar la formación de alianzas coyunturales entre el partido en el poder y los partidos de oposición para determinar cuánto dinero va a ejercer el Estado mexicano cada año y en qué rubros.

La gráfica 7.1 muestra el número de diputados presentes en las votaciones de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos. A excepción de los años 2008, 2009 y 2010, en el resto de las ocasiones la aprobación del ingreso del Estado contó con la presencia de más de 420 diputados, es decir, más de 84 por ciento de asistencia, lo que habla de que en general se considera uno de los temas más importantes que debe atender la Cámara de Diputados.

Gráfica 7.1. Número de diputados presentes en las votaciones.



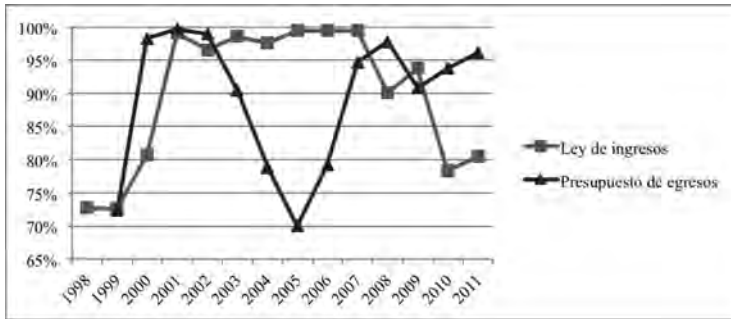
Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>. Consultada en junio de 2011). Agradezco el apoyo del doctor Javier Aparicio y del licenciado José Luis Enríquez para la localización y sistematización de la información reflejada en las gráficas 7.1 al 7.5.

Llama la atención que en los tres primeros años representados en la gráfica 7.1 se hayan registrado los niveles más altos de asistencia en la Cámara para discutir el asunto, porque después

El deterioro de la democracia

de la alternancia en la Presidencia de la República esa asistencia disminuyó paulatinamente.

Gráfica 7.2. Porcentaje de diputados presentes que aprobaron la Ley y el Presupuesto de Ingresos.



Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>. Consultada en junio de 2011).

La aprobación del Presupuesto de Egresos mantiene niveles más altos de participación que la aprobación de la Ley de Ingresos. Con excepción de 2002, la asistencia fue de 460 diputados o más, lo que equivale al 92 por ciento del total de representantes electos. Por lo tanto, se puede deducir que la asignación del presupuesto es un tema todavía de mayor relevancia que la determinación de los ingresos anuales. La gráfica 7.2 muestra los porcentajes de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, considerando como base el número de diputados presentes en las votaciones.¹

En general, la Ley de Ingresos ha contado con índices de aprobación altos. De 2001 a 2009 fue aprobada por 90 por ciento o más de los legisladores. Antes de la alternancia en la presidencia tuvo dos niveles de aprobación por debajo del 75 por ciento más uno del 80 por ciento, mientras que en 2010 y 2011 la aprobación ha rondado el umbral de 80 por ciento. Se puede

¹ No se toma como referencia el total de diputados porque no reflejaría claramente el respaldo que recibieron las aprobaciones, ya que las ausencias y los votos en contra tendrían el mismo valor.

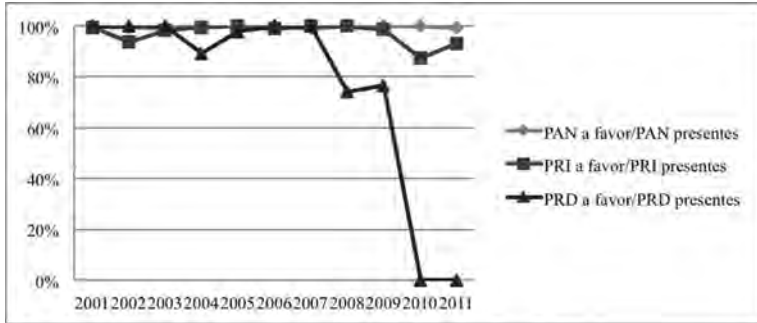
interpretar que en realidad la determinación del ingreso público no ha sido un tema conflictivo en la Cámara y se han podido construir coaliciones parlamentarias con una mayoría legitimadora. Sin embargo, al parecer esas coaliciones han perdido fuerza en los últimos dos años, en los cuales se registra una significativa disminución del respaldo parlamentario.

El Presupuesto de Egresos sigue un patrón distinto. Del 2000 a 2002 tiene porcentajes de aprobación cercanos al 100 por ciento. En 2003 el respaldo empieza a caer en picada hasta alcanzar su punto más bajo en 2005. En los años siguientes sube paulatinamente hasta 2008, cuando alcanza un apoyo de 98 por ciento. En 2009 vuelve a bajar a 90 por ciento y luego sube de nuevo en los dos años posteriores. Se comporta como una montaña rusa, por lo que puede deducirse que las coaliciones parlamentarias formadas alrededor de ese tópico no han sido estables a lo largo del tiempo. Aunque en todos los años han integrado mayorías suficientes para aprobarlo, los votos en contra le restan legitimidad al gasto público.

Para comprobar cómo funcionan las coaliciones parlamentarias se deben analizar las votaciones por partido para observar las convergencias y divergencias, o bien las estrategias de cooperación o no cooperación.

La gráfica 7.3 muestra el porcentaje de votos por grupo parlamentario a favor de la Ley de Ingresos en los diez años recientes. El pan es el partido que todos los años respalda la Ley de Ingresos que presenta el Ejecutivo. La coalición en este tema la forma con el pri y muestra un comportamiento estable, con pequeñas escisiones en 2002, 2010 y 2011. Lo interesante es que el prd ha formado parte de esta coalición de 2001 a 2007, luego una fracción de este partido se separó en 2008 y 2009, y finalmente en 2010 y 2011 todo el grupo parlamentario votó en contra. En suma, la coalición parlamentaria alrededor de la Ley de Ingresos es encabezada por el pan, con el apoyo estable del pri y la paulatina separación del prd hasta su alejamiento completo en los últimos dos años.

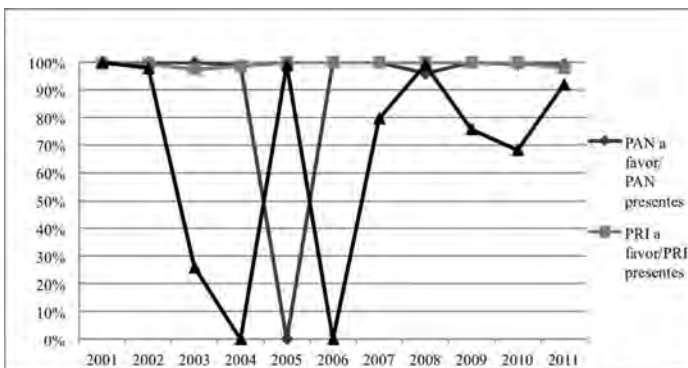
Gráfica 7.3. Aprobación de la Ley de Ingresos: pan, pri y prd.



Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>. Consultada durante junio de 2011).

El comportamiento de los integrantes de la coalición parlamentaria en la aprobación del Presupuesto de Egresos una vez más fue extremo. La gráfica 7.4 revela cómo votaron los tres partidos políticos más grandes la aprobación del gasto público durante los últimos 10 años.

Gráfica 7.4. Aprobación del Presupuesto de Egresos: pan, pri y prd.



Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>. Consultada en mayo de 2011).

A diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, en el presupuesto parece que el pri encabeza la coalición parlamentaria, pues se comporta de manera más estable a través del tiempo, siempre aprobando el gasto público con la votación de 100 por ciento (o casi) de sus diputados presentes. El pan lo acompañó excepto en 2005, cuando todo el grupo parlamentario votó en contra del presupuesto. En ese año la mayoría en la Cámara de Diputados no aceptó el proyecto presentado por el presidente Vicente Fox y decidió modificarlo. El presidente quiso hacer observaciones al nuevo proyecto, y por el conflicto emergente presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn) una controversia constitucional entre el Ejecutivo y el Legislativo para delimitar las atribuciones de cada poder en la determinación del gasto público. La scjn resolvió que el Ejecutivo sí tenía atribuciones para hacerle observaciones al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

Respecto al comportamiento del prd, se puede observar que en realidad no forma parte de la coalición parlamentaria para aprobar el Presupuesto de Egresos. Su estrategia es errática, aunque tiende a votar de manera distinta que el pan. A veces todo el grupo parlamentario aprueba el presupuesto, como en 2001, 2002, 2005 (de hecho, en ese año no se hubiera aprobado sin el prd por la oposición del pan y del Ejecutivo), 2008 y casi en 2011. En otras ocasiones se opone por completo, como en 2004 y 2006. En el resto de los casos el prd muestra escisiones internas importantes, de manera que una parte del grupo parlamentario apoya a la coalición legislativa pri-pan mientras otra parte vota en contra. Esto se pudo observar en 2003, cuando una minoría del partido votó a favor del presupuesto, pero también en 2007, 2009 y 2010, cuando otra minoría votó en contra del presupuesto que aprobó la mayoría de su partido.

Con los datos de la gráfica 7.4 se delinea una conclusión interesante: el pri es el partido que consistentemente domina el gasto público. El pan y el prd lo acompañan, uno de manera

más estable que el otro; sin embargo, es el pri el que encabeza las coaliciones parlamentarias coyunturales para el tema del presupuesto. ¿Por qué se da este fenómeno? La explicación más evidente es que el pri consistentemente tiene más diputados que el resto de los partidos. Aunque no domine el Ejecutivo, sí tiene un gran poder de veto. Sin embargo, existe otra explicación racional de su ventaja para encabezar coaliciones parlamentarias aunque no sea la principal fuerza en la Cámara de Diputados. La razón es ideológica y se sostiene con una explicación teórica.

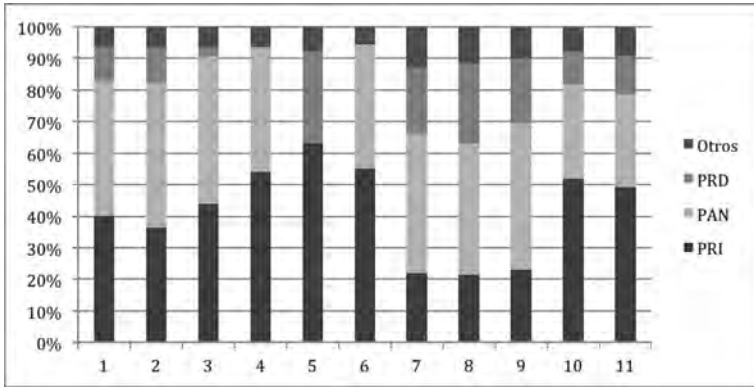
Strøm y Nyblade (2009:789) afirman que, considerando las ganancias que buscan los partidos al integrar coaliciones, la regla general de comportamiento es que las coaliciones conectadas ideológicamente tendrán menos conflictos de intereses, y por lo tanto sus miembros tendrán más ganancias con las políticas públicas que promueva la coalición. Por lo tanto, estas coaliciones deben ser también más fáciles de formarse y mantenerse. Al repasar la teoría de las coaliciones, los autores destacan una regla que puede aplicarse directamente para explicar el liderazgo del pri en la Cámara de Diputados: “generalmente, partidos grandes localizados en el centro (del espectro ideológico) tienen mayor poder de negociación, debido a que tienen la habilidad de formar coaliciones con partidos que están a su izquierda y a su derecha” (2009:790-791).

Lo que explica la teoría es que para el pan es más fácil aliarse con el pri que con el prd, sobre todo para determinar el gasto anual del Estado. Lo mismo sucede con el prd, que puede encontrar más coincidencias ideológicas y de política pública con el pri que con el pan. Por lo tanto, las coaliciones ganadoras en el parlamento siempre estarán integradas por el pri, como ha sucedido en los últimos diez años. Difícilmente podrá encontrarse una coalición pan-prd en contra del pri (a menos que el terreno sea electoral y no parlamentario).

Por último, la gráfica 7.5 muestra cómo se forman año con

año las coaliciones parlamentarias para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Gráfica 7.5. Composición partidista de los diputados que votaron a favor del Presupuesto de Egresos de la Federación.



Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>. Consultada en mayo de 2011).

Sólo en 2004, 2005 y 2006 el presupuesto fue aprobado por diputados de dos de los partidos grandes, mientras el tercero se opuso. El resto de los años los tres partidos se han coaligado para su aprobación. Lo interesante de este dato es que la aprobación del presupuesto, en términos estrictos, no necesita del apoyo de los tres partidos todos los años. Por ejemplo, de 2001 a 2003 y en 2010 y 2011 el apoyo del prd a la aprobación del presupuesto significó una pequeña fracción de votos, 10 por ciento o menos del total. Entonces, la pregunta es ¿por qué la coalición pri-pan incluyó a una fracción del prd en la aprobación del presupuesto de esos años? Pareciera que el comportamiento de la coalición ganadora no fue racional en esos casos, puesto que sumó actores cuando no tenía necesidad de hacerlo. En otras palabras, frente al escenario de integrar una coalición ganadora mínima para aprobar el presupuesto, los actores dominantes decidieron ampliar el número

ro de integrantes de la coalición, sin obtener una ganancia evidente a cambio.

Los datos hacen pensar que se dieron negociaciones en la Cámara de Diputados para que el partido de izquierda apoyara el presupuesto a cambio de algunas concesiones, como presupuesto etiquetado para las entidades bajo su gobierno o para programas sociales de su interés. Por su parte, es muy probable que el pan y el pri hayan ganado legitimidad en el presupuesto asignado (o por lo menos ésa fue su percepción), pero no mucho más, porque bien podían aprobarlo con los votos en contra de toda la fracción del prd.

Por lo tanto, parece que cuando se trata de determinar el ingreso y gasto del Estado en la Cámara de Diputados existe una lógica de integrar coaliciones parlamentarias lo más grandes posibles, aunque no sean necesarias, porque con coaliciones más pequeñas, integradas con menos actores, también la aprobación del gasto estaría asegurada. Esto parece contradecir la teoría de las coaliciones mínimas planteada por Riker. De acuerdo con la teoría de éste, los escenarios de aprobación de 2004, 2005 y 2006 de la gráfica 7.5 deberían ser la regla y no la excepción.

Coaliciones de gobierno

Las coaliciones de gobierno en México son excepcionales, y comenzaron a surgir en las entidades federativas. En el sexenio de Zedillo se dieron los primeros pasos en la construcción de un gobierno con funcionarios de más de un partido. El presidente nombró como procurador general de la República a un funcionario claramente identificado como militante del pan.

También en el nivel federal, desde el 2000 se dio a conocer que Vicente Fox quiso armar un gabinete plural con militantes de distintos partidos políticos; pero el prd, el pvem y el Partido Social Demócrata no aceptaron sus ofertas, de manera que su

gobierno fue integrado por funcionarios fundamentalmente vinculados al pan y con algunos militantes del pri en la Secretaría de Hacienda y en el Banco de México. Algo similar sucedió en el sexenio de Calderón.

A partir de 2010 en Oaxaca se puede ver claramente la conformación de un gobierno plural derivado de una coalición electoral que integró a los principales opositores del pri en el estado: pan, prd, Convergencia y pt. Juntos integraron la coalición Unidos por la Paz y el Progreso. El convenio de la coalición electoral no establece un acuerdo para integrar el gobierno o formar un solo grupo parlamentario en el Congreso; sin embargo, si se analiza el gabinete del gobernador Gabino Cué, se puede observar un acuerdo tácito entre el Ejecutivo oaxaqueño y los partidos que lo postularon para formar un gabinete en el que militantes y simpatizantes de diversos partidos conviven para ejecutar las políticas públicas del gobierno surgido de la alternancia en el poder.

Si se analizan los nombres de los funcionarios que acompañaron al gobernador de Oaxaca al inicio de su gestión, se puede observar que trabajaron militantes y simpatizantes de seis de los siete partidos políticos con registro nacional (el pvem es el único que no tuvo funcionarios en el gobierno de Cué). El gobierno de coalición, entonces, no sólo incluye a los cuatro partidos que formaron la coalición Unidos por la Paz y el Progreso en febrero de 2010, sino que rescata a algunos funcionarios vinculados con Nueva Alianza y a algunos del pri que trabajaron en la gestión de Ulises Ruiz, el anterior gobernador. El cuadro 7.2 muestra, con el fin de ilustrar el pluralismo de esta coalición de gobierno de facto, los nombres de algunos funcionarios importantes que integran el Poder Ejecutivo de Oaxaca y su posible vinculación con algún partido político.

De los 53 funcionarios seleccionados para integrar el cuadro, puede observarse que 12 son de Convergencia (22.64%), 18 del pan (33.96%), nueve del prd (16.98%), dos del pt (3.77%), 11 del pri (20.75%) y uno de Nueva Alianza (1.89%).

El deterioro de la democracia

Cuadro 7.2. Gabinete 2010 del Gobierno del Estado de Oaxaca.

#	Cargo	Nombre	Partido político	Vínculo político
1.	Gobernador	Gabino Cué Monteagudo	Convergencia	Presidente municipal y senador por Convergencia
2.	Subsecretario de Administración y desarrollo de personal	José M. Bermúdez Hernández	Convergencia	Tuvo varios cargos cuando Gabino Cué fue presidente municipal de Oaxaca
3.	Instituto Estatal para la Educación Pública de Oaxaca	Bernardo Vázquez Colmenares	Convergencia	Militante
4.	Instituto del Desarrollo de la Tecnología de la Información	Francisco P. Munguía Gaytán	Convergencia	Militante
5.	Instituto de la Juventud Oaxaqueña	Francisco Melo Velásquez	Convergencia	Fue diputado suplente de Alberto Esteve
6.	Dir. Gral. de Servicios Comunitarios Móviles	Julio R. González y Ramírez	Convergencia	Militante
7.	Dir. Gral. de la Red Estatal de Protección Social	Cristian G. Cervantes Guerra	Convergencia	Militante
8.	Dirección de Notarías Públicas	Luis A. Silva Romo	Convergencia	Militante
9.	Dir. Gral. del Consejo Estatal de los Sistemas	Ulises Soto Martínez	Convergencia	Hijo del Presidente de Convergencia en Tuxtepec
10.	Consejería Jurídica del Gobierno del Estado	Víctor H. Alejo Torres	Convergencia	Militante
11.	Secretario Particular del Titular del Poder Ejecutivo del Estado	Benjamín Robles Montoya	Convergencia	Militante
12.	Representación del Gobierno del Estado de Oaxaca	Jesús Martínez Álvarez	Convergencia	Fue diputado por Convergencia en el Distrito Federal
13.	Procuraduría de Justicia	Manuel de J. López López	pan	Fue director de Asuntos Jurídicos de la Segob hasta noviembre de 2010
14.	Secretaría Seguridad Pública	Marco T. López Escamilla	pan	Subprocurador de Averiguaciones Previas en el gobierno de Dióodoro Carrasco. Colaboró en la Segob y en la ssp con García Luna
15.	Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental	Perla Woorlich Fernández	pan	Fundadora estatal del partido, fue diputada local y federal, y candidata a la presidencia municipal
16.	Subsecretaría Jurídica y de Derecho	Dagoberto Carreño Gopar	pan	Militante
17.	Subsecretaría de Control, Prevención y Participación Social	Francisco Álvarez Figueroa	pan	Empresario
18.	Subsecretaría de Planeación y Urbanismo	Sergio U. Pimentel Coello	pan	Empresario
19.	Subsecretaría de Bienestar Social	Victor R. González Manríquez	pan	Presidente municipal de Salina Cruz, Oaxaca
20.	Subsecretario de Egresos	Hugo Tulio Félix	pan	Militante
21.	Subsecretario de Auditoría Pública	Fernando López Hernández	pan	Militante
22.	Instituto Estatal para la Educación de los Adultos	Rogelio Rodríguez Ruiz	pan	Militante
23.	Instituto de Patrimonio Cultural del Estado de Oaxaca	Jorge A. Valencia Arroyo	pan	Fue presidente estatal, secretario ejecutivo y consejero estatal del partido
24.	Comisión Estatal del Agua	Rolando García Varela	pan	Fue secretario general del partido durante la campaña 2010
25.	Dirección General del Registro	Haydeé Reyes Soto	pan	Militante
26.	Instituto Estatal de Ecología y Desarrollo Sustentable	José Fco. Félix Sánchez	pan	Militante
27.	Instituto de Capacitación y Productividad para el Trabajo del Estado de Oaxaca	Leslie Jiménez Valencia	pan	Militante, diputada suplente
28.	Vocera del Gobierno	María de los Á. Abad Santibañez	pan	Militante
29.	Junta de Arbitraje para los Empleados al Servicio de los Poderes del Estado	Frida Jiménez Valencia	pan	Militante

Cuadro 7.2. Continuación.

#	Cargo	Nombre	Partido político	Vínculo político
30.	Comisionado de la Policía Estatal	Roberto C. Alfaro Cruz	pan	Militante
31.	Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca	Salomón Jara Cruz	prd	Miembro fundador y senador de la República
32.	Secretaría Desarrollo Social	Carlos Altamirano Toledo	prd	Diputado federal del prd
33.	Subsecretaría de Gobierno y Desarrollo Político	Óscar Cruz López	prd	Fue presidente municipal de Juchitán y senador
34.	Subsecretaría de Planeación y Desarrollo Agropecuario	Lenin López Nelio	prd	Militante
35.	Instituto de la Mujer Oaxaqueña	Anabel López Sánchez	prd	Líder de grupos feministas
36.	Dirección de Comunicación Social	Ernesto Reyes Martínez	prd	Cercano al Movimiento de Reconstrucción Nacional (Morena) de Andrés Manuel López Obrador
37.	Dirección General de Población de Oaxaca	Wilfredo F. Vásquez López	prd	Fue diputado local por el mismo partido
38.	Dirección de la Comisión	Odilia Torres Ávila	prd	Militante
39.	Coordinación de asesores	Víctor Raúl Martínez	prd	Candidato a diputado local
40.	Secretaría del Trabajo	Daniel Juárez López	pt	Coordinador estatal del pt
41.	Dir. Gral. del Monte de Piedad del Estado de Oaxaca	Rogelio Hernández Cázares	pt	Cercano al Movimiento de Reconstrucción Nacional (Morena) de Andrés Manuel López Obrador
42.	Secretaría de Salud	Germán Tenorio Vasconcelos	pri	Contendió como candidato a diputado local
43.	Secretaría de Cultura	Andrés Webster Henestroza	pri	Mantiene el cargo por su desempeño en el gobierno anterior
44.	Secretaría de Finanzas	Gerardo de la Cajiga	pri	Fue oficial mayor de la Segob con Diódoro Carrasco y coordinador de asesores con Genaro Borrego en el imss
45.	Subsecretaría de Ingresos	Rosa María Sandoval	pri	Trabajó con Genaro Borrego
46.	Instituto Estatal de Protección Civil	Manuel Maza Sánchez	pri	Trabajó con el gobierno del pri
47.	Comisión Estatal de Vivienda	Jorge Carbonell Caballero	pri	Militante
48.	Dir. Gral. del Colegio de Bachilleres de Oaxaca	José G. Espinosa Santibáñez	pri	Militante
49.	Coordinación General de Proyectos Estratégicos	José A. Estefan Garfías	pri	Militante
50.	Coordinación General de Financiamiento y Vinculación Internacional	Jaime Bolaños Cacho Guzmán	pri	Militante
51.	Coordinación General de Educación Media Superior, Superior, Ciencia y Tecnología	José A. Carranza Palacios	pri	Militante
52.	Secretario Técnico del Titular del Poder Ejecutivo del Estado	Miguel Á. Muñoz Navarro	pri	Militante
53.	Secretaría General de Gobierno	Irma Piñeyro Arias	Nueva Alianza	Fue candidata a la gubernatura y declinó a favor de Cué. Diputada federal por Nueva Alianza

Fuentes: Páginas en internet del gobierno de Oaxaca (<http://www.oaxaca.gob.mx/> y <http://www.oaxaca.gob.mx/?p=491>). Además, se consultaron los principales periódicos locales de los días 30 de noviembre de 2010 y 1 de diciembre de 2010: *Noticias de Oaxaca*, *El Imparcial de Oaxaca* y *El Despertar*. Algunas páginas de internet aportaron información valiosa: www.nsssoaxaca.com y www.adnsureste.info. Agradezco el apoyo de la maestra Roselia Bustillo para la localización e integración de los datos.

El número de posiciones que detentaban cada uno de los seis partidos tiene grandes variaciones. En apariencia, pan, pri y

Convergencia tienen más puestos. Sin embargo, cuando se observan exclusivamente las secretarías del gobierno de Oaxaca, cada partido tiene por lo menos una (ver cuadro 7.2, registros 1, 14, 15, 31, 32, 40, 42, 43, 44 y 53). Destaca la secretaria general de Gobierno de Oaxaca, Irma Piñeyro Arias, que fue en un inicio candidata a la gubernatura por Nueva Alianza y después declinó a favor de Gabino Cué. Es el segundo puesto de mayor importancia en el estado y lo detentó en primer término la militante de un partido que no formó parte de la coalición formal que postuló la candidatura de Gabino Cué.

Cuadro 7.3. Resultados de la elección de gobernador de Oaxaca en 2010.

<i>Partido / coalición</i>	<i>Votos</i>	<i>Porcentaje votación</i>
Coalición Unidos por la Paz y el Progreso	718 224	50.09
Coalición por la Transformación de Oaxaca	601 459	41.95
Partido Unidad Popular	47 828	3.34
Partido Nueva Alianza	19 905	1.39
Candidatos no registrados	527	0.04
Votos nulos	45 979	3.21
Votación total emitida	1 433 922	100

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados finales publicados por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca (<http://teoax.org>).

Si se analizan los resultados de la votación de la elección de gobernador de Oaxaca en 2010, reflejados en el cuadro 7.3, la primera impresión que surge es que la coalición de gobierno de Cué tampoco sigue con la lógica de la teoría de las coaliciones mínimas de Riker. Aunque Piñeyro haya declinado a su favor, la candidata de Nueva Alianza nunca tuvo una fuerza importante como para marcar la diferencia final en la elección. Al término de los cómputos y las impugnaciones, Cué ganó la elección con una ventaja de ocho puntos porcentuales sobre Eruviel Pérez, el candidato del pri y del pvem.

Entonces, si Piñeyro no hizo la diferencia en el triunfo de Cué, porque la diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar fue bastante amplia, la pregunta es ¿por qué le dio el segundo puesto de mayor importancia en el gobierno de Oaxaca a la candidata que declinó pero que nunca formó parte de la coalición, y no existe evidencia de que le haya aportado votos que el ahora gobernador haya necesitado?

La respuesta se encuentra en la información con la que contaban los actores políticos al momento de la declinación. La ventaja de Cué de ocho puntos porcentuales sobre Pérez no se predijo en las encuestas preelectorales, por lo que las alianzas que formó antes de la elección pudieron haber sido consideradas determinantes para el resultado final. De ahí la importancia del nuevo gobierno oaxaqueño de formar un gobierno tan plural que responda a los apoyos que se pactaron durante la campaña electoral.

Si se revisan las principales encuestas sobre intención de voto semanas antes de la elección de Oaxaca, se puede verificar que el candidato de la alianza pri-pvem Por la Transformación de Oaxaca, Eruviel Pérez Magaña, tenía ventaja sobre Cué. Después, ambos mantenían un empate técnico. El 24 de junio de 2010 Consulta Mitofsky le daba 35 por ciento a Cué y 44 por ciento a Pérez, mientras que la encuesta de *Milenio* reconocía 32.5 por ciento para Cué y 38.6 por ciento para Pérez. Una semana más tarde, después de la declinación de Piñeyro, el periódico *Reforma* publicó el 30 de junio de 2010 su encuesta en la que reconocía un empate de 48 por ciento para ambos candidatos.² Por lo tanto, la percepción de Cué antes de la jornada electoral y en el momento de la declinación de la candidata de Nueva Alianza fue que la gubernatura podía definirse con una pequeña diferencia de votos, así que cualquier voto en su favor podía resultar determinante.

En este escenario, la formación de la coalición de gobierno de Oaxaca sí cumpliría con la teoría de Riker, porque, a pesar de estar integrada por muchos partidos políticos, en realidad la

² Las encuestas pueden consultarse en “Así van... Oaxaca, Gobernador”, *Consulta Mitofsky*, 24 de junio de 2010; “Encuesta electoral Oaxaca”, *Milenio Diario*, 24 de junio de 2010, y “Encuesta electoral Oaxaca”, *Reforma*, 30 de junio de 2010.

percepción del gobernador al formar los pactos políticos y la coalición ganadora fue que no podía ser menor. Con la información que contaba en el momento, Cué decidió ampliar el tamaño de la coalición y aceptar la declinación de Piñeyro a cambio de pactar el puesto más importante de su gabinete. La otra alternativa en ese momento era rechazar el pacto con la entonces candidata y arriesgarse a perder la elección.

Vale la pena destacar que el 9 de agosto de 2011 Irma Piñeyro renunció a su cargo y fue sustituida por Jesús Martínez Álvarez, destacado militante del Partido Convergencia (hoy Movimiento Ciudadano) y representante del Gobierno del Estado de Oaxaca en el Distrito Federal al inicio del gobierno de Cué. El cambio implicó una recomposición de la coalición de gobierno y un regreso a la integración que se perfilaba con la coalición electoral. Es probable que Jesús Martínez o algún otro personaje cercano a Gabino Cué hubiera sido designado en la Secretaría de Gobierno desde el primero de diciembre de 2010 si la declinación de Piñeyro no se hubiera dado en el contexto de unas encuestas preelectorales que reflejaban un empate técnico en la elección para gobernador. La actual integración del gabinete de Cué, que ya no incluye al Partido Nueva Alianza en la coalición de gobierno, fortalece la hipótesis de la coalición mínima ganadora para el gobierno de Oaxaca, y muestra que la estrategia de Gabino Cué fue racional al momento de integrar su gabinete.

Hasta finales de 2011 Oaxaca se puede ver como el primer caso de una coalición electoral exitosa que trasciende el proceso electoral y se mantiene como coalición de gobierno. Habrá que ver si se sostiene de manera estable hasta 2016 y si se puede repetir un patrón similar en otras entidades federativas y en el terreno federal.

Conclusiones

Los partidos políticos son fundamentales en cualquier régimen democrático moderno. Las interacciones entre ellos y sus carac-

terísticas definen el sistema de partidos de un Estado. En México, aunque existan varios partidos con registro, en realidad sólo tres partidos tienen la posibilidad de acceder al poder; por lo tanto, el sistema de partidos mexicano es tripartidista o de pluralismo moderado.

En los sistemas de partidos con más de dos organizaciones políticas fuertes es frecuente que se realicen coaliciones para unir fuerzas y alcanzar objetivos en común. Las coaliciones partidistas pueden ser de tres tipos: electorales, parlamentarias y de gobierno.

En este capítulo se analizaron algunos aspectos de los tres tipos de coaliciones partidistas en los últimos diez años. El análisis se enfocó en el comportamiento de las coaliciones electorales y parlamentarias a través del tiempo y en el caso específico de cómo está integrada la coalición de gobierno de Oaxaca después de las elecciones de 2010. La evidencia encontrada en los tres tipos de coaliciones se confrontó con la teoría de las “coaliciones ganadoras mínimas” de William Riker.

Las coaliciones electorales son las más comunes en México y han mostrado, en términos generales, un comportamiento muy cercano a la teoría de Riker, con excepción de la coalición Alianza por México, que encabezó el prd en el 2000, la cual integró muchos partidos sin fuerza que en lugar de brindarle más ganancias electorales se las disminuyeron.

En México no han existido coaliciones parlamentarias estables, sino por temas específicos. El tema recurrente por el que se forman coaliciones en la Cámara de Diputados es la determinación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos. La evidencia muestra que el pri, como el partido grande de centro del sistema de partidos mexicano, es el principal actor de estas coaliciones parlamentarias. El pan y el prd se alían con él no sólo por su fuerza en tamaño, sino porque tienen más cercanía ideológica con él que entre ellos, lo que les asegura mayores ganancias. La teoría de Riker en la formación de coaliciones parlamentarias para la aprobación del gasto público no aplica en la generalidad.

Sólo en tres años (2004, 2005 y 2006) se dieron coaliciones ganadoras mínimas. En el resto de los años el pri y el pan buscaron integrar al prd en la aprobación del Presupuesto de Egresos. En algunos casos recibieron el apoyo del grupo parlamentario completo, en otros sólo de una fracción de éste. Pero en ningún momento la cooperación del prd fue determinante para conseguir la mayoría aprobatoria, ni siquiera la mayoría calificada necesaria para superar un hipotético veto presidencial.³ Por lo tanto, el comportamiento de las coaliciones formadas para la aprobación del presupuesto en general no sigue la lógica planteada por Riker, tal vez porque se considera necesario integrar a los tres grupos parlamentarios más grandes para darle legitimidad al ejercicio del gasto público; pero esta hipótesis no se intentó verificar en este texto.

Si las coaliciones parlamentarias son escasas, las coaliciones de gobierno prácticamente no existieron hasta 2010. En este capítulo se analizó el caso de la coalición de facto formada para el gobierno de Gabino Cué en Oaxaca. El Poder Ejecutivo de Oaxaca está integrado por una pluralidad de fuerzas políticas sin precedente en el país. Si sólo se consideran los resultados electorales, al parecer la coalición de gobierno en Oaxaca no se explica con la teoría de Riker. Sin embargo, al analizar la información con que contaban la coalición y su candidato a gobernador poco antes de la jornada electoral de 2010, se puede deducir que la integración del gobierno de Oaxaca con tantas fuerzas políticas sí sigue un comportamiento racional como el planteado en la teoría de las coaliciones políticas. Más aún si se toma en cuenta que el pri jamás había perdido una elección de gobernador en el estado.

Con los hallazgos señalados, en otra investigación sería interesante realizar un análisis más cercano al modelo de elección racional que plantea Riker, en el que, siguiendo un modelo de teoría de juegos, puedan plantearse algunas recompensas que los partidos políticos podrían haber esperado en un momento especí-

³ En 2005 la sejn resolvió que el Ejecutivo sí tenía poder de veto respecto a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (controversia constitucional 109/2004).

fico. Mediante la construcción de ese modelo se determinaría la calidad de la información con la que contaban los partidos políticos y si su comportamiento fue racional o no en cuanto a haber elegido la alternativa política que más ganancias les hubiera redituado. Bajo un modelo de este tipo podrían aventurarse algunas proyecciones para las elecciones de los próximos años.

Bibliografía

- Casar, María Amparo e Ignacio Marván (coords.), 2002, *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, cide/Taurus, México.
- Duverger, Maurice, 1957, *Los partidos políticos*, fce, México.
- , 1970, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif Hernández (comps.), 2002, *Lecturas sobre el cambio político en México*, cide/fce, México.
- Martínez Silva, Mario y Roberto Salcedo Aquino, 2000, *Diccionario electoral 2000*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, México.
- Nohlen, Dieter, 2004, *Sistemas electorales y de partidos*, fce, México.
- Paoli Bolio, Francisco José, 2011, “¿Cómo llegará el sistema de partidos a las elecciones de 2012?”, en Hugo Sánchez Gudiño y Gonzalo Farrera Bravo (coords.), *Pasado, presente y futuro de los partidos políticos en México*, unam/Miguel Ángel Porrúa, México.
- Rae, Douglas W., 1967, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven.
- Ramos Mega, Ernesto, 2011, “Las coaliciones en México: áreas de oportunidad para una reforma electoral y legislativa”, *Pluralidad y Consenso*, núm. 14, México, marzo.
- Riker, William, 2001, “Teoría de juegos y de las coaliciones políticas”, en Albert Batlle i Rubio (coord.), *Diez textos básicos de ciencia política*, 2ª ed., Ariel, Barcelona.

Sartori, Giovanni, 1999, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid.

———, 2000, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid.

Strøm, Kaare y Benjamin Nyblade, 2009, “Coalition Theory and Government Formation”, en Carles Boix y Susan Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, Oxford.

Wolinetz, Steven, 2006, “Party Systems and Party System Types”, en Richard Katz y William Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, Sage, Londres.

Capítulo 8

El discreto encanto del prisma: apuntes sobre realineamientos y alternancias a la mexicana

*Diana Guillén**

Durante el siglo xx los procesos políticos del México posrevolucionario constituyeron un reto para todo aquel que intentaba caracterizarlos; el régimen imperante tenía elementos para ser definido como autoritario de acuerdo con los modelos de Linz (2000) y de O'Donnell (1972 y 2008:73-75), pero al mismo tiempo poseía atributos que impedían ubicarlo plenamente en las categorías a las que ambos autores remitían (Domínguez Náñez, 2004:26-43).

El triunfo de Vicente Fox en el 2000 generó expectativas sobre la posibilidad de que dicho régimen dejara de ser atípico;¹

* Agradezco el valioso apoyo que me brindó Claudia Paola Sánchez Guillén para ubicar, recopilar y sistematizar información electoral y para traducirla en mapas, cuadros y gráficas.

¹ Como nota metodológica, vale la pena señalar que parto de una distinción entre régimen político y sistema político que no coloca el acento en el tipo de arreglos constitucionales y marcos normativos existentes. A diferencia de quienes marcan la diferencia entre uno y otro recurriendo a reglas formales e informales de funcionamiento que terminan por complementarse (Medina Peña, 2007:18-19; Valdés Vega, 2007), asumo que, independientemente de lo que establezcan los referentes normativos, las características de uno y otro (régimen y sistema) dependerán del tipo de ecuación societal que predomine. Más que las instituciones alrededor de las cuales se construye y ejerce el poder, el eje para caracterizar a ambos sería el poder mismo: el concepto de régimen alude al tipo de interacción que se establece entre sociedad civil y sociedad política mediante estructuras en las que las leyes y las instituciones son sólo una parte, y el de sistema se refiere a las formas concretas que adopta ese intercambio.

millones de mexicanos votaron por la alternancia convencidos de que su participación en las urnas era el camino para superar el autoritarismo con fachada democrática que cobijó el ascenso y consolidación del Partido Revolucionario Institucional (pri).

A poco más de una década de distancia, el escenario nacional no parece, sin embargo, ajustarse a los pronósticos de quienes apostaron por sacar al pri de los Pinos. Al contrario, el reposicionamiento de este último es innegable y hay fuertes indicios de que el próximo año recuperará la Presidencia de la República.

¿Triunfará el pri en los comicios de 2012? Sólo el tiempo permitirá responder esta interrogante, pero la hipótesis de que así será parece plausible; parto de ella para proponer la relectura de nuestros procesos de alternancia y realineamiento partidario en función de dos ejes que, formulados como preguntas de investigación (¿A qué responden los cambios en las preferencias electorales? y ¿Qué hay detrás del probable retorno del priísmo?), servirán para identificar los límites y alcances de ambos (alternancias y realineamientos) en tanto condición básica de cualquier proceso de democratización.

*Entre las inercias del pasado
y las apuestas electorales por un mejor futuro*

Dependiendo de las posturas teórico-metodológicas que se adopten, los cambios en las preferencias electorales pueden interpretarse en función de distintos parámetros; para el caso de México hay aportes valiosos que recuperan el concepto de realineamiento electoral (Alarcón Olguín, 2006; Bravo Ahuja, 2006; Bravo Ahuja, 2009a; Bravo Ahuja, 2010:407-447; Ortega Ortiz, 2010; Pacheco, 2005:209-232; Reyes del Campillo, 2000:183-191; Sirvent, 2001), entendido como una modificación profunda y durable en la tendencia que presentan los votos emitidos.

Alrededor de este último supuesto, y con base sobre todo en la experiencia norteamericana, se han elaborado propuestas más

complejas que por momentos debaten entre sí a propósito de cinco preocupaciones centrales: *a)* la construcción de etapas electorales, *b)* los vínculos que existen entre dichas etapas, *c)* su continuidad y discontinuidad, *d)* la identificación de elecciones críticas, de inclinaciones partidarias y de grupos de apoyo de los partidos y *e)* la descripción de los elementos que marcan el realineamiento (Sirvent y López Montiel, 2001:15).

No es el propósito del presente trabajo revisar autores y momentos que han dado forma a las teorías de realineamiento electoral (quien desee profundizar en el tema puede consultar Sirvent y López Montiel, 2001); más bien, se trata de recuperar la noción para visualizar las elecciones de 2012, teniendo como referente la alternancia en la Presidencia de la República que se vivió en el 2000 y las tendencias que de entonces a la fecha han predominado en los comicios.

Quienes trabajan con bases de datos electorales y responden con ellas preguntas de investigación enfocadas en las transformaciones que han sufrido las preferencias de la ciudadanía tienden a adelantar que habrá un posible realineamiento electoral en México. El desplazamiento de votos hacia nuevas opciones partidistas es constatable desde la década de los ochenta y cuantitativamente hablando se puede ver que ese tránsito responde a ritmos y lógicas diferenciadas en los planos nacional y estatal (Bravo Ahuja, 2010).

Mientras en el primero no parece que un nuevo orden político haya logrado consolidarse, en el segundo existen indicios de que el voto se ha realineado y de que se ha incrementado la competencia entre las principales fuerzas partidistas. En ninguno de los dos planos la redistribución de los sufragios debe interpretarse de manera esquemática, pues aun cuando analíticamente se construyan etapas electorales, los procesos que tienen lugar en su interior están lejos de circunscribirse a una sucesión de periodos marcados por preferencias partidistas estables interrumpidas por elecciones críticas (Bravo Ahuja, 2009:12-14).

Asumir que estas últimas se inscriben en una arena política madura que propicia el debate como mecanismo para reproducir o ahuyentar lealtades sería una premisa cuestionable en el caso de México. Los cambios de alineación partidista responden, en efecto, a un desgaste en las estructuras y relaciones de poder que encumbraron al pri tanto en las distintas esferas de gobierno (local, estatal y nacional) como en los órganos de representación popular (congresos locales y federales), pero sostengo la hipótesis de que no necesariamente reflejan nuevas filiaciones partidistas.

En escenarios marcados por la certidumbre de que podían variar los medios pero no los resultados y de que las elecciones eran en cierto sentido ficticias, para el mexicano medio estaba claro que el partido oficial no perdía y si lo hacía arrebataba (Luján Ponce, 2000:43-44), por lo que los votos razonados a raíz de la identificación del votante con propuestas y proyectos definidos no formaban parte de una cultura que se reproducía alrededor de intercambios políticos poco compatibles con los modelos cívicos clásicos.

Durante mucho tiempo el único camino para triunfar en las urnas era ser postulado por el pri; poco importaba su plataforma electoral, la campaña que llevara a cabo, su discurso, su actuación previa o inclusive el candidato que eligiera: de antemano se podía vaticinar su triunfo. Los mecanismos para construir tan incuestionable hegemonía pasaban por el control del aparato estatal y de los recursos vinculados con el mismo; pero también respondían a expectativas sociales que dotaron a los procesos electorales de contenidos simbólicos y pragmáticos particulares.

Un buen ejemplo de cómo funciona la relación entre referentes culturales y prácticas políticas podemos encontrarlo en Tejera Gaona (2009); su investigación se sustenta empíricamente en la Ciudad de México, pero los lazos de reciprocidad que con base en la misma propone como ejes del comportamiento político en el plano local sirven también para entender lo que sucede en esferas territoriales más amplias.

En tal sentido, no se trata sólo de una cuestión de escala. Es cierto que conforme se amplía la mira es difícil que surja la sensación de cercanía e inmediatez existente cuando el funcionario o representante a elegir forma parte del entorno inmediato; pero también en esos casos se generan imaginarios que se nutren de pautas socioculturales construidas en el largo plazo.

Sean lazos de reciprocidad como los que identificó Tejera en la Ciudad de México u otras manifestaciones de cómo se empalman patrones de intercambio social con formas de comportamiento político, el punto es que atrás de la decisión de por quién votar, más que una elección racional sustentada en posibles beneficios, en afinidades ideológicas y/o en un convencimiento propiciado por campañas publicitarias exitosas, lo que seguimos encontrando son patrones construidos en el seno de un régimen con esencia autoritaria.

Si aceptamos tal premisa resulta más fácil entender que los realineamientos electorales no necesariamente implican un cambio en las preferencias partidarias; en la medida en que la competencia electoral era nula, aun cuando se organizaran elecciones periódicas, el votante medio asistía a las urnas como parte de un ritual que tenía poca incidencia en la conducción del país, de la entidad y de la localidad correspondientes.

Los orígenes de la actitud que predominaba en el seno de la sociedad con respecto a los comicios se remontan más allá del ascenso del pri al poder,² pero este último se encargó de apuntalarla y de poner en marcha un sistema en el que los canales y actores propios de la democracia moderna funciona-

² La sociedad ideal (concebida “como una asociación voluntaria de individuos iguales, regida por autoridades que ella misma se había dado”) que se desprendía del marco normativo decimonónico contrastaba con un mundo en el que el individuo era ante todo miembro de un grupo, la jerarquía era parte constitutiva del orden social y la legitimidad de las autoridades provenía de la historia, la costumbre y/o la religión. Aun si se desarrollaban espacios en los que los ciudadanos, en el sentido moderno del término, podían asociarse individual y libremente (como los clubes, los partidos o los sindicatos), ese tipo de solidaridad tendía a esconder relaciones de otro tipo. El voto representaba una ficción que, en lugar de expresar voluntades individuales, evidenciaba el grado de cohesión interna de actores colectivos (Guerra, 1999:34, 127 y 152).

ban siguiendo usos y costumbres antidemocráticos. En función de ello tomó forma un híbrido político al que resulta difícil ubicar en los modelos que sin ser democráticos tampoco son autoritarios y que encuentra en el símil con los ornitorrincos su definición más precisa: “Autoritario, pero civil; no competitivo pero con elecciones periódicas; hiperpresidencialista pero con una larga continuidad institucional; con un partido hegemónico de origen revolucionario pero sin una ideología cerrada; corporativo pero inclusivo” (Silva-Herzog Márquez, 1999:18).

Como parte de un proceso de maduración que no termina de llegar a buen término, las estructuras partidarias se han fortalecido durante las últimas décadas y opciones distintas al pri han ocupado posiciones en los gobiernos local, estatal y federal. En pleno siglo xxi la alternancia dejó ya de ser una quimera y los procesos electorales se revaloraron como mecanismo de participación y/o transformación política.

Sin embargo, los innegables avances hacia un sistema partidario más acabado y las evidencias de una mayor competencia electoral no deben confundirse con la existencia de una poliarquía en tanto concreción de la utopía democrática.³ Asumiendo que fuese posible desarrollar un régimen democrático independientemente de las condiciones sociales y económicas imperantes, postura con la que en principio discrepo (Guillén, 2008), a lo largo del presente capítulo trataré de demostrar que en México quedan asignaturas pendientes en el tránsito hacia un sistema político institucionalizado y en el que la ciudadanía pueda incidir en la vida pública a través de representantes elegidos en las urnas.

³ Entre los elementos que forman parte de un orden político poliárquico están: 1) cargos de elección para incidir en las decisiones públicas; 2) elecciones libres, imparciales y periódicas; 3) libertad de expresión; 4) garantía de pluralidad en las fuentes de información; 5) libertad de asociación y organización, y 6) sufragio inclusivo. También se establecen varios presupuestos que aluden a la necesidad de igualdad, pero ésta remite sobre todo al plano político, y cuando se afirma que la ciudadanía debe ser inclusiva, el punto de referencia son los derechos, por lo que la equidad social no forma parte de los requisitos del intercambio entre élites concebido por Dahl (1990:59-62).

Las caídas y recuperaciones que ha vivido el pri durante aproximadamente un cuarto de siglo son producto de desgastes y reacomodos del bloque en el poder; tales transformaciones han cristalizado en alineamientos y realineamientos partidistas que han facilitado el ascenso de organismo políticos que antes debían conformarse con ocupar posiciones secundarias.

Entre los resultados más evidentes de que el escenario se haya modificado destacan las antes impensables alternancias, incluida la de la Presidencia de la República, y la distinción entre el sufragio a favor del Poder Ejecutivo y el que favorece al Legislativo. El problema es que en una competencia electoral más abierta subsisten estructuras y prácticas que tienden a cerrar el camino y al final del día la oferta partidaria pesa menos que la capacidad de los candidatos para establecer vínculos con los votantes.

Es en ese sentido que los cambios en las preferencias partidistas pueden ser engañosos. Para rastrear de mejor manera cuáles son sus alcances, conviene hacer una revisión, así sea a vuelo de pájaro, de cómo se modificaron las características del entorno que rodea a los procesos electorales durante la coyuntura previa a las elecciones en las que la alianza pan-Partido Verde Ecologista de México (pvem) obtuvo la Presidencia de la República.

Parto de la década de 1980 en tanto punto de inflexión importante para identificar el antes y el después del régimen posrevolucionario que hegemonizó el pri: por un lado, los primeros resquebrajamientos del partido oficial propiciaron conflictos postelectorales y movilizaciones en el plano local,⁴

⁴ En realidad, el pri había empezado a tener problemas con los resultados de las elecciones municipales desde antes, y a partir de 1970 en distintos puntos del país cobraron fuerza la toma de alcaldías y otras formas de resistencia como estrategia de impugnación. Ello propició que durante la década de 1980 tanto la oposición partidaria como la disidencia social apostaran a que el eslabón para empezar a quebrar la hegemonía priísta había que buscarlo en el plano local (Alonso y Gómez Tagle, 1991; López Monjardín, 1986; Martínez Assad, 1985). Las movilizaciones respectivas se materializaron como conflictos postelectorales, pero lo que reflejaban era un desgaste del sistema mediante el cual las candidaturas se empalmaban con los cacicazgos locales, por lo que el fondo de las impugnaciones tenía más que ver con pugnas internas

y por el otro, se reconocieron triunfos a la oposición en el nivel estatal.⁵

Ambos elementos constituyen a mi juicio un quiebre importante pues marcan el principio del fin de uno de los mecanismos ideológicos que apuntaló el poderío del pri en el escenario político mexicano: la convicción de que era imposible derrotarlo en las urnas. Cuando a pesar de las formas de control y manipulación a las que recurría para asegurar votos el conteo de estos no le era favorable, el partido oficial tenía los recursos para imponerse a través de fraudes encubiertos y/o abiertos (Gómez Tagle, 1986:130-135 y 141-157);⁶ de allí su aparente indestructibilidad y la trascendencia de los casos en los que desde las esferas social y política se le retó.

Independientemente de si las acciones que se emprendían en ambas esferas lograron traducirse en cambios de estafeta partidaria, contribuyeron a generar formas de resistencia ante la imposición electoral (proviniera ésta de fracturas internas alrededor de las candidaturas priístas y/o del no reconocimiento de que la mayoría de los votos habían favorecido a la oposición) y abrieron espacios que se evidenciarían en las elecciones presidenciales de 1988.

La posibilidad de que los mecanismos a los que tradicionalmente había recurrido el partido oficial para asegurar su triunfo

tanto en las estructuras de poder de los municipios en cuestión como en el interior del partido dominante (Alonso, 1986).

⁵ En el transcurso de una década el pri aceptó haber sido derrotado en la contienda por 12 gubernaturas y la Jefatura de Gobierno en el Distrito Federal. De ellas, siete fueron ganadas por el pan: Baja California (1989), Guanajuato (1991), Chihuahua (1992), Jalisco (1995), Nuevo León y Querétaro (1997), y Aguascalientes (1998); cuatro por el prd en coalición con otros partidos: Distrito Federal (1997), Zacatecas y Tlaxcala (1998), y Baja California Sur (1999), y una por una alianza *sui generis* en la que, entre otros, participaron el pan y el prd: Nayarit (1999). Territorialmente hablando, ello quiere decir que en esos diez años un partido distinto al pri gobernaba entidades del noroeste, del centro, del Bajío, del occidente, del centro norte y del noreste del país (Espinoza Valle, 2002:67-71).

⁶ “Las irregularidades no eran un simple capricho de algunos grupos corporativos para hacerse o mantenerse en el poder, sino producto de una estructura compleja que negociaba posiciones a cambio de control político. El sistema mexicano requería del fraude electoral porque éste le garantizaba la distribución de posiciones que sostenían al presidencialismo autoritario” (Reyes del Campillo, 2009:194).

fueran rebasados sacudió ese año al sistema político mexicano y sólo un fraude electoral apenas maquillado evitó que ello sucediera.⁷ Además de las evidencias que probaban la adulteración de los resultados emanados de las urnas, el desencanto que provocó en amplios sectores de la población el despojo del que fue objeto Cuauhtémoc Cárdenas tuvo que ver con una revaloración de las elecciones y con la maduración de una sociedad que acumulaba experiencias.

Entre los elementos que dan cuenta de los cambios que se estaban viviendo podrían listarse al menos cinco: 1) surgimiento de una cultura de la participación; 2) disputas y movilizaciones electorales, 3) nuevos intercambios entre actores tradicionales y Estado (destacan los grupos empresariales, las clases medias y la Iglesia), 4) fortalecimiento de la oposición conservadora frente a las tradiciones posrevolucionarias y 5) transformaciones en el interior de los partidos (destacan las escisiones en el pri y la postura más combativa del pan) (Loaeza, 1989).⁸

En 1988, como en todo momento histórico, confluyeron procesos que se venían gestando desde tiempo atrás; 20 años antes el movimiento estudiantil había permeado a la sociedad mexicana abriendo expectativas a propósito de la ampliación de los

⁷ Las prácticas para consumir el fraude fueron tan claras (por ejemplo, las actas quemadas o los costales de boletas a medio quemar), que resultaba imposible ocultarlas (Luján, 2000:43-44). Para una revisión detallada de las irregularidades cometidas, véase Rodríguez Araujo, 1997:394-399.

⁸ El pan se fundó en 1939, y prácticamente desde un inicio presentó candidatos contra el pri en el plano local. A pesar de que sus triunfos en las urnas eran más bien escasos, durante la segunda mitad del siglo xx jugó un papel importante como eje aglutinador de la oposición electoral. Nació como una especie de organización cristiana democrática que luchaba contra el estatismo, la corrupción sindical, el tipo de relaciones que existían entre la Iglesia y el Estado, por mencionar algunas de sus principales banderas; en la década de los ochenta, cuando las corrientes que hegemonizaron al priísmo desactivaron parte de las demandas vinculadas con tales banderas, el pan enfocó sus baterías en la consecución de una verdadera reforma electoral que sustentara la modernización política. La llegada de empresarios dispuestos a militar en sus filas implicó un desafío a la regla no escrita seguida por el priísmo: que los industriales debían mantenerse al margen de la política. Su fuerza organizacional y las características de su plataforma ideológica le dieron viabilidad sobre todo en los centros urbanos (Ai Camp, 2000:258-262).

espacios de participación política, de alternativas de acceso al poder a través de ellos y de la exigencia de respeto hacia los derechos básicos para el ejercicio ciudadano.⁹

La salida de Cuauhtémoc Cárdenas del pri se había inscrito en este contexto. Desde la década de los cincuenta el partido en el gobierno no había sufrido escisiones significativas; por el contrario, había sumado el apoyo de otros partidos, como el Popular Socialista (pps) y el Auténtico de la Revolución Mexicana (parm), pero su desgaste interno abonaba y a la vez se alimentaba del desfase que empezaba a notarse entre los rituales para legitimar periódicamente el cambio de poderes y las aspiraciones democráticas de una ciudadanía que paso a paso se iba constituyendo como tal (Woldenberg, 1990:31).

También incidió en el escenario que se había conformado a fines de los ochenta la efervescencia social de mediados de la década anterior. Al tiempo que los conflictos entre universitarios y gobiernos locales se habían multiplicado, había cobrado fuerza una ola de insurgencia sindical encaminada a democratizar a las agrupaciones y las organizaciones agrarias se habían movilizado generando en algunos casos opciones por fuera del oficialismo. En esta coyuntura nacieron nuevos partidos y publicaciones, y, de manera paralela, también surgió y se reprodujo una guerrilla urbana y otra campesina (Woldenberg, 1990:31).

La formación del Frente Democrático Nacional (fdn) permitió a las fuerzas provenientes de centro-izquierda, que veían en la lucha electoral una alternativa para modificar el rumbo, nuclearse en torno suyo. El Frente estaba encabezado por un partido no socialista y dominado por disidentes del pri, aunque

⁹ En otras palabras, se sentaron las bases para replantear su relación con el Estado: “Tan profundo fue el efecto de la crisis de 1968 que puede pensarse que precipitó, en particular a través del reformismo de los años siguientes, un cambio de sistema político que es la base del cambio de régimen que está ocurriendo actualmente (...) El conflicto estudiantil condicionó de tal manera las percepciones, los comportamientos y las decisiones políticas de quienes los vivieron desde el poder y contra él, e incluso de aquéllos (la mayoría) que se mantuvieron como simples espectadores, que esa experiencia determinó el tipo de cambios que, agregados, fueron configurando un nuevo sistema político” (Loaeza, 1993:17-18).

también confluían en él partidos con idearios socialistas (González Casanova y Cadena Roa, 1989:34).

El fdn se convirtió en el principal reto para un partido oficial que en 1988 mostró su poca capacidad para hacer política electoral si las estructuras de poder urbanas y rurales que lo habían encumbrado mediante controles corporativos y liderazgos caciquiles se debilitaban; en tales condiciones, no contaba con los medios “para ganar de manera indiscutible, legítima o legitimada por la exacta contabilización de los votos” (González Casanova, 1989:11).

La posibilidad de conocer con certeza los resultados de la elección fue en su momento remota,¹⁰ pero a más de dos décadas de distancia se han ido develando detalles del fraude cometido en contra del candidato del fdn y de los acuerdos establecidos entre fuerzas antagónicas para evitar su llegada al poder.

La abstención del pan a la hora de calificar la elección presidencial, a sabiendas de que así evitaba que fuera anulada por las irregularidades que la habían caracterizado,¹¹ relegó el llamado de atención hecho a través de las urnas y evitó el derrumbe del sistema político construido y encabezado por el priísmo. Aun así, el desgaste del régimen siguió su marcha y las protestas contra el fraude propiciaron una mecánica de cambio político (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000) marcada por reformas electorales, por el fortalecimiento de los partidos y por la recomposición de las fuerzas políticas (Campuzano Montoya, 2002:207-241).

Desde 1977 se habían abierto caminos a los partidos de oposición en respuesta tanto a las movilizaciones ciudadanas que demandaban espacios a la esfera estatal como a los desafíos

¹⁰ Casi la mitad de las actas de casilla no aparecieron (24 643, que representaban 45%) y sólo se podía acceder al otro 55 por ciento (29 999 casillas); en estas últimas se encontraron claros indicios del fraude, pero faltaban elementos para hacer un conteo real, ya no digamos para controlar otro tipo de desviaciones que pudieran presentar los sufragios emitidos (Aziz Nassif y Molinar Horcasitas, 1989:160-165).

¹¹ Aparentemente, lo hizo a cambio de que Salinas se comprometiese a impulsar por lo menos tres grandes reformas: *a*) la del sistema electoral, *b*) la que permitiría normalizar la relación con la Iglesia y *c*) la que finiquitaría la figura del ejido (Anaya, 2008).

contra el *statu quo* lanzados por la vía armada.¹² Una segunda reforma electoral en 1986 mantuvo la lógica de ampliar los espacios de representación política, mientras que la reforma de 1989-1990 impactó en el diseño institucional y modificó los procedimientos electorales. En 1993 se dotó con nuevas atribuciones a las autoridades electorales y se modificó la composición del Senado de la República (Córdova Vianello, 2008:657-667).

La apertura de espacios para ampliar la competencia electoral y los ajustes institucionales constituyeron un avance y fueron en buena medida conquistas alcanzadas por las presiones de distinto tipo que se ejercieron desde la sociedad, pero seguían siendo insuficientes en un contexto marcado por la debilidad de las opciones partidarias para procesar demandas ciudadanas elementales.

La construcción de la representación poliárquica incluye revisar los términos del pacto federal, de la división de poderes y de una efectiva participación ciudadana, por lo que, con todo y los avances que puedan conseguirse en el terreno electoral, si se gestan formas de participación política no institucionales que además adquieren legitimidad, como a mi juicio sucedió con el movimiento encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (ezln) en 1994, es momento de revisar la capacidad de los partidos para agregar preferencias y traducirlas en políticas públicas (Singer Sochet, 2002:1-15).

La aparición del ezln en el escenario y su impacto en la opinión pública nacional e internacional (a favor o en contra) cimbraron al régimen. El impacto fue sobre todo en el terreno simbólico, pues dejó en evidencia los déficits de institucionalidad que seguía arrastrando el sistema político, a pesar de las

¹² Jesús Reyes Heróles, autor intelectual de la reforma que se impulsó en 1977, afirmó de manera clara y simbólica que el propósito de la misma era “que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación” (Córdova Vianello, 2008:657).

reformas que desde fines de los setenta se habían hecho para fortalecerlo.

Más que la mecha capaz de encender un polvorín insurreccional, el movimiento encabezado por el ezln tuvo repercusiones en los arreglos políticos imperantes en México; el último presidente priísta antes de la alternancia planteó en su toma de posesión la necesidad de promover una reforma electoral definitiva, misma que, después de negociarse en medio de una de las crisis económicas más profundas del país, culminó a mediados de 1996. Los cuatro ejes en los que se centró fueron: *a)* revisión de la estructura y de las funciones de los dos órganos electorales, *b)* renovación de las condiciones de la competencia, *c)* establecimiento de nuevas reglas para integrar el Poder Legislativo (particularmente el Senado) y *d)* reforma al régimen de gobierno del Distrito Federal (Córdova Vianello, 2008:668-672).

Al año siguiente se pudo constatar que las nuevas reglas del juego favorecerían contiendas electorales más equitativas, y como resultado de ello el pri perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, al tiempo que el candidato del Partido de la Revolución Democrática (prd) ganaba la primera elección para la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. Los triunfos de candidatos no priístas en las esferas legislativa y ejecutiva se han mantenido desde entonces, y ello ha propiciado alternancias entre las que destaca la llegada a la Presidencia de la República de Vicente Fox.

El problema es que en la pluralidad partidaria y en la nueva correlación de fuerzas que ésta conlleva subsisten estructuras de poder que reproducen la esencia del intercambio político que durante 70 años benefició al pri.¹³ Mientras dicha esencia no sea modificada, por más realineamientos y alternancias electorales

¹³ Además de la incapacidad y/o falta de voluntad para modificar las estructuras de poder heredadas del priísmo, la pervivencia de estas últimas después de que el partido oficial perdió la Presidencia de la República se explica en parte por los triunfos que el pri siguió obteniendo en el plano subnacional, incluidas varias gubernaturas, triunfos que le permitieron mantener el control del aparato estatal y de los recursos vinculados con el mismo en las entidades respectivas.

que se observen, el prísmo tenderá a recuperar los espacios perdidos, y nuestro ornitorrinco seguirá poniendo huevos.

¿Por quién votar?

Teóricamente hablando, una vez que los actores políticos más importantes validaron las elecciones como espacio para establecer su representación y, en consecuencia, para resolver por los canales institucionales las diferencias entre los múltiples y contradictorios intereses que conviven en el seno de la sociedad (Linz, 1990:156), se habría superado el pasado autoritario (Loaeza, 2007).

Los resultados de las elecciones federales para renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo que se realizaron en el 2000, en efecto, reflejaron la capacidad de la sociedad política y de la sociedad civil para construir y reconocer nuevos referentes en el plano electoral. Los espacios en ese sentido conquistados abrieron la puerta para desestructurar las bases del régimen posrevolucionario, pero en sí mismos no implicaban que se hubiese transitado a la democracia.

A pesar de que sus tres anclas fundamentales (el corporativismo, el presidencialismo y el partido único) habían perdido fuerza, dentro y fuera de las instituciones, se siguió recurriendo a las prácticas que se habían generado al amparo de ellas. Quienes accedieron al poder legitimados por la tradición panista de representar a la oposición optaron por dejar de lado la agenda de cambio que le había permitido convertirse en una opción electoral atractiva, y las entrañas del prísmo, lejos de desaparecer, encontraron espacios para reproducirse.

Decisiones tomadas al amparo de formatos autoritarios continuaron siendo la regla, más que la excepción, después del 2000; el intento de desafuero de quien se perfilaba como el contendiente mejor posicionado para la elección presidencial de 2006 es un buen ejemplo de cómo, al amparo de distintas siglas par-

tidarias, se repetían patrones tendientes a reducir la competencia electoral.¹⁴

En un régimen con instituciones fuertes, aunque al titular del Ejecutivo se le hubiese ocurrido la idea, habrían existido contrapesos institucionales para impedir que la consumara; en este caso la medida se revirtió porque desde la esfera ciudadana se presionó para ello,¹⁵ pues en la esfera institucional recibió el apoyo de diversas instancias administrativas, legislativas y judiciales.¹⁶

Este y otros tantos procesos que van más allá del ámbito electoral nos ofrecen indicios de cómo después del 2000 se mantuvo la convivencia de canales y actores propios de la democracia moderna, con usos y costumbres antidemocráticas (Guillén, 2011). En esta ocasión rescato nada más la parte que tiene que ver con la competencia partidaria, porque me interesa recalcar que también en esa esfera hay continuidades.

Con la idea de ubicar cabalmente el escenario que se ha delineado durante las últimas décadas en México: elecciones altamente competidas, incertidumbre en cuanto a los resultados de las mismas, dificultad para conquistar mayorías absolutas en los órganos representativos y donde la alternancia y los gobiernos divididos se han convertido en parte de la cotidianidad (Córdova Vianello, 2008:673), insistiría en que todavía falta trecho por recorrer para consolidar el tránsito hacia un sistema de partidos capaz de regular la vida política.

Atrás de mi argumentación está el supuesto de que los criterios formales y/o cuantitativos son insuficientes para evaluar la

¹⁴ El presidente de la alternancia estaba convencido de que “el peor juicio que la historia podría emitir a su respecto sobrevendría en caso de devolverle el poder al pri, o peor aún, dárselo a López Obrador” (Aguilar y Castañeda, 2007:276).

¹⁵ La batalla discursiva que se desató entre los partidarios de Andrés Manuel López Obrador y los defensores de la medida tendió a favorecer a los primeros; de acuerdo con las encuestas, la mayoría de los mexicanos daba por buena la tesis de la “maquinación política”, por encima de la de “la estricta aplicación de la ley” (Crespo, 2007:335).

¹⁶ En abril de 2005 la Cámara Baja dio cauce al proceso respectivo a solicitud del Ejecutivo federal, el cual a su vez respaldó la petición en la decisión de un juez de distrito que reportaba el desacato a una orden judicial (los detalles de lo sucedido pueden consultarse en Garavito Elías, 2005:17-25; Flores, 2006).

existencia de un auténtico pluralismo partidario. Puede afirmarse que en México se pasó de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partido dominante (Favela Gavia y Martínez Rosas, 2003:59-67) en el que impera un pluralismo moderado y excluyente (Espinoza Toledo y Meyenberg Leycegui, 2001:361) y documentarse cuál fue el comportamiento electoral que permitió llegar a esa conclusión (Favela Gavia y Martínez Rosas, 2003:15-50 y 67-146); tales dimensiones son pertinentes para el análisis politológico, se sustentan con evidencia empírica y muestran parte de las transformaciones que hemos vivido, pero dejan fuera un elemento que a mi juicio resulta central: qué tipo de representación se ofrece al votante a través de las organizaciones partidarias.

Mientras estas últimas prioricen la conquista de espacios con el apoyo de ciudadanos con quienes no las ligan vínculos de agregación de proyectos, demandas e intereses, ni vínculos de rendición de cuentas, los cambios en las preferencias electorales difícilmente reflejarán el triunfo, o en su caso la derrota, de bloques orgánicos identificables por siglas y colores emblemáticos.

El ejercicio de mapear las alternancias que han tenido lugar en las entidades del país durante las últimas dos décadas (mapas 8.1, 8.2 y 8.3) permite visualizar que distintas denominaciones partidarias han conseguido su propósito de ganar espacios de representación; pero dado que esta última se ejerce de manera desvirtuada,¹⁷ las ofertas partidarias tienden a mimetizarse y las candidaturas y programas de gobierno se vuelven intercambiables.

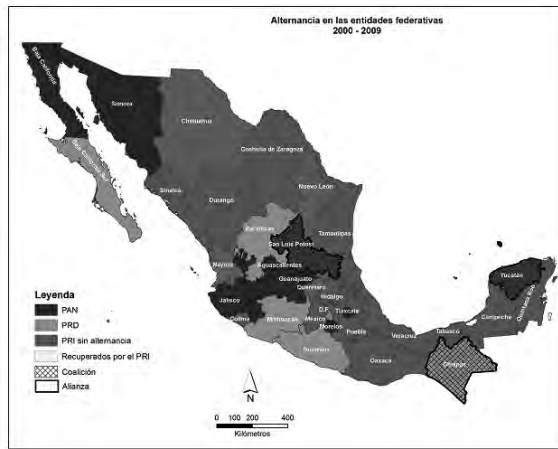
¹⁷ La representación política es un concepto en disputa sobre el que se han depositado diversos significantes. Para los fines del presente trabajo recupero la propuesta de remitirlo por lo menos a tres dimensiones: *a*) inclusividad (capacidad de reflejar la diversidad social y traducirla en políticas y acciones públicas que incorporen las demandas derivadas de ella), *b*) receptividad (capacidad de agregar demandas e intereses alrededor de ejes ideológicos y programáticos que eventualmente serán llevados a la práctica) y *c*) rendición de cuentas (capacidad de conectar el trabajo realizado con las expectativas que los representados depositaron en sus representantes) (Verge Mestre, 2007:11-37).

Mapa 8.1. Alternancia en las entidades federativas, 1989-1999.



Fuente: Elaborado por Claudia Paola Sánchez Guillén con base en información obtenida de www.conago.org.mx, con asistencia de la Unidad de Servicios de Estadística y Geomática-El Colef.

Mapa 8.2. Alternancia en las entidades federativas, 2000-2009.



Fuente: Elaborado por Claudia Paola Sánchez Guillén con base en información obtenida de www.conago.org.mx, con asistencia de la Unidad de Servicios de Estadística y Geomática-El Colef.

Mapa 8.3. Alternancia en las entidades federativas, 2010-2011.



Fuente: Elaborado por Claudia Paola Sánchez Guillén con base en información obtenida de www.conago.org.mx, con asistencia de la Unidad de Servicios de Estadística y Geomática-El Colef.

Inclusive el pan, que durante tanto tiempo se caracterizó por mantener un perfil opositor, ha terminado por postular a ex príistas como parte de su estrategia electoral. En un principio, los procesos de alternancia significaron la llegada a los ejecutivos estatales de militantes de su partido,¹⁸ pero en 2005 recurrieron a Héctor Israel Ortiz Ortiz para que contendiera por la gubernatura de Tlaxcala y en 2011 a Mario López Valdés para la de Sinaloa (véase el cuadro 8.1). En 1999 habían hecho lo mismo en Nayarit; en esa ocasión se aliaron con el prd, el pt y el Partido Revolucionario Socialista (prs). Alianzas similares se dieron en el 2000, cuando Pablo Salazar Mendiguchía ganó en Chiapas con el respaldo de ocho partidos, y hace apenas un año en los históricos triunfos de Oaxaca y Puebla (véase el cuadro 8.1).

Más allá de que la posibilidad de sumar fuerzas políticas sea consustancial a los regímenes democráticos, en los casos anteriores lo que parece observarse es la oferta de respaldo partida-

¹⁸ Baja California (1989), Guanajuato (1991), Chihuahua (1992), Jalisco (1995), Nuevo León y Querétaro (1997), Aguascalientes (1998), Morelos (2000), Baja California y Yucatán (2001). Véase el cuadro 1 en el anexo.

rio a cambio de que potenciales candidatos priístas que no fueron seleccionados por su partido participen en los procesos electorales bajo otras siglas, pero manteniendo con ellos las redes y/o apoyos que construyeron como parte de su militancia original.

Que alianzas encabezadas por el pan y el prd hayan derrotado al pri en dos entidades en las que el poderío de este último parecía incuestionable sería un buen ejemplo de alternancias provenientes de acuerdos y realineamientos políticos, siempre y cuando los triunfos respectivos fueran adjudicables a los partidos registrantes. Sin embargo, cabe preguntarse hasta dónde ello es así y hasta dónde el verdadero triunfo sigue siendo el de los canales y las formas de operar que diseñó y puso en práctica el antiguo partido oficial y que lograron imponerse en ausencia de este último.

Los resultados obtenidos en Oaxaca y Puebla durante las elecciones realizadas en julio de 2010 invitan a reflexionar sobre las implicaciones de las alianzas y del reclutamiento de candidatos provenientes del priísmo en un régimen como el que subsiste en México. Lo primero que habría que decir es que atrás de ambos procesos hay una lógica de intercambio clientelar, cuyos alcances quedaron en evidencia al hacerse público el documento que en 2009 firmaron actores centrales de la vida política nacional en la Secretaría de Gobernación.¹⁹

Si bien el prd no signó dicho documento, su trayectoria también está marcada por un pragmatismo que, dado el contexto en el que se desarrolla, termina matizando la idea de que las alternancias en las que ha sido protagonista han significado un triunfo ideológico y/o programático de la izquierda. Las candidaturas que en alianza con el pan y otros partidos lo habían llevado

¹⁹ El 30 de octubre de 2009 el presidente del pan, la presidenta del pri, el secretario de Gobernación y el secretario de Gobierno del Estado de México (en representación del titular del Poder Ejecutivo estatal) hipotecaron la capacidad del pan para establecer alianzas en las elecciones locales a cambio del voto priísta en el Congreso. A la larga el acuerdo pan-pri se rompió, y, no sin serias fracturas internas, de cara a las elecciones de 2010 el primero impulsaría alianzas con el prd y otros partidos (Zamitiz Gamboa, 2011:128).

El deterioro de la democracia

previamente a desbancar al pri fueron ocupadas por ex priístas,²⁰ con excepción de Michoacán (2002).

Cuadro 8.1. Candidatos y alternancias en las entidades federativas.

<i>Pe- riodo</i>	<i>Estado</i>	<i>Candidato</i>	<i>Partido al que pertenecía</i>	<i>Partido con el que ganó</i>	<i>Año</i>
1989-1999	Baja California	Ernesto Ruffo Appel	pan	pan	1989
	Guanajuato	Carlos Medina Placencia	pan	pan	1991
	Chihuahua	Francisco Barrios Terrazas	pan	pan	1992
	Jalisco	Alberto Cárdenas Jiménez	pan	pan	1995
	Nuevo León	Fernando Canales Clariond	pan	pan	1997
	Querétaro	Ignacio Loyola Vera	pan	pan	1998
	Aguascalientes	Felipe González González	pan	pan	1998
	Distrito Federal	Cuahtémoc Cárdenas Solórzano	pri	prd	1997
	Zacatecas	Ricardo Monreal Ávila	pri	prd	1998
	Chihuahua	Patricio Martínez García	pri	pri	1998
	Tlaxcala	Alfonso Abraham Sánchez Anaya	pri	prd con pt, pvem	1998
	Baja California Sur	Leonel Cota Montaña	pri	prd con pt	1999
Nayarit	Antonio Echevarría Domínguez	pri	pan, prd, pt y prs	1999	
2000-2009	Morelos	Sergio Estrada Cajigal	pan	pan	2000
	Chiapas	Pablo Salazar Mendiguchía	pri	Coalición pan, prd, pt, pvem, Convergencia, psn, pcd, pas	2000
	Yucatán	Patricio Patrón Laviada	pan	pan con prd, pt, pvem	2001
	Michoacán	Lázaro Cárdenas Batel	prd	prd	2002
	Nuevo León	José Natividad González Parás	pri	pri	2003
	San Luis Potosí	Jesús Marcelo de los Santos Fraga	pan	pan	2003
	Tlaxcala	Héctor Israel Ortiz Ortiz	pri	pan con el Partido de Centro Democrático de Tlaxcala y el Partido Justicia Social	2005
	Nayarit	Ney González Sánchez	pri	pri	2005
	Guerrero	Zeferino Torreblanca	prd	prd	2005
	Chiapas	Juan Sabines Guerrero	pri	prd, Convergencia, pt	2006
	Yucatán	Ivonne Ortega Pacheco	pri	pri	2007
	Sonora	Guillermo Padrés Elfás	pan	pan	2009
	San Luis Potosí	Fernando Toranzo Fernández	pri	pri	2009
	Querétaro	José Calzada Roviroa	pri	pri	2009
	2010-2011	Oaxaca	Gabino Cué Monteagudo	pri	Coalición pan-prd
Aguascalientes		Carlos Lozano de la Torre	pri	pri	2010
Baja California Sur		Marcos Alberto Covarrubias V.	prd	pan con Partido de Renovación Sudcaliforniana	2011
Zacatecas		Miguel Alejandro Alonso Reyes	prd	pri	2011
Puebla		Rafael Moreno Valle Rosas	pri	pan con prd	2011
Sinaloa		Mario López Valdez	pri	pan	2011

Fuente: Elaborado por Claudia Paola Sánchez Guillén con base en www.conago.org.mx. Acceso del 15 de octubre de 2011.

²⁰ Distrito Federal (1997), Zacatecas y Tlaxcala (1998), Baja California Sur y Nayarit (1999), Chiapas (2000) (cuadro 8.1).

Aquí conviene hacer una distinción entre los que se integraron al prd desde tiempo atrás y quienes lo hicieron en coyunturas preelectorales. En los dos escenarios hay un telón de fondo relacionado con las luchas internas en el pri para designar a los candidatos para los puestos de representación popular, pero en el caso de escisiones como la que encabezó Cuauhtémoc Cárdenas también existen críticas y propuestas de fondo que las acercan a los procesos impulsores de realineamiento partidario y que, por lo tanto, no necesariamente remiten a la permutabilidad que he intentado resaltar.

En la base de esta última, además de los problemas estructurales del sistema en su conjunto, encontramos dirigencias que privilegian el sentido de oportunidad por encima de la ideología y de las plataformas de gobierno. Sin importar a qué partido pertenezcan, han recurrido a todos los medios para asegurar el triunfo: cooptación del adversario, intervención de líneas telefónicas, judicialización de los procesos electorales, chantajes con la amenaza del narcotráfico, filtraciones del juego sucio a los medios de comunicación, desvíos en los programas sociales e inclusive la violencia abierta (Zamitiz Gamboa, 2011:159).

Frente a tal panorama, la pregunta ¿por quién votar? conserva rasgos del carácter retórico que durante tanto tiempo la acompañó y se entiende que los índices de abstencionismo hayan mantenido su tendencia ascendente a pesar de que los comicios empezaron a ser competitivos. Además del desencanto hacia la democracia como factor explicativo de esa paradoja (Crespo, 2007:90-92), la falta de expectativas en términos de representación constituye un elemento clave para desincentivar la participación en los procesos electorales y para matizar la idea de que los cambios de las preferencias en los mismos responden a un realineamiento partidario.

A manera de conclusión

Asumiendo que existieran condiciones para que el voto fuese ejercido libremente, en la decisión de por quién hacerlo inter-

vienen imaginarios social e individualmente contruidos (Castoriadis, 2001:96) que al momento de sufragar pasan por la subjetividad del votante.²¹ Se trata de un proceso más complejo de lo que las fórmulas basadas en cálculos racionales de beneficio, campañas exitosas, posición sociodemográfica o intervención mediática proponen (para profundizar en los planteamientos de tales vertientes, véase Dalton y Klingemann, 2007), y que en el caso de México no necesitó ponerse en práctica mientras la competencia electoral era prácticamente nula.

La apertura de esta última ha implicado la posibilidad de elegir entre varias opciones, pero si se combina la aparente permutabilidad de las ofertas partidarias con formas de sufragar contruidas en el largo plazo, se obtiene una asistencia a las urnas que está lejos de ser un ejercicio ciudadano para trasladar la representación de los votantes hacia los votados.

En este contexto resulta difícil aceptar la hipótesis de que los procesos de alternancia surgidos de alianzas entre fuerzas políticas ideológicamente antagónicas y mediante la cooptación de personajes cuya trayectoria está vinculada con estructuras y prácticas priístas se sustentan en modificaciones profundas y permanentes de las preferencias partidarias del electorado.

Hablar de gobiernos panistas, perredistas o de cualquier otra denominación partidaria suena un tanto atrevido frente al panorama que aquí se ha delineado. La cautela que sugiero para analizar las transformaciones vividas en el escenario político contemporáneo no equivale, sin embargo, a afirmar que da lo mismo que en los procesos electorales la única vía para triunfar sea que el partido en el poder haga la nominación respectiva o que la Secretaría de Gobernación funja como responsable de los procesos electorales.

Las reformas y ajustes institucionales que se han realizado de 1977 a la fecha están diseñados para favorecer la participación

²¹ Entiendo por *subjetividad* la apropiación individualizada de un determinado entorno cultural; vista así, constituye un punto de encuentro entre el plano psicológico y el macrohistórico (Zemelman, 1997:21-22).

política y son en buena medida producto de luchas y movilizaciones de distinto tipo. Entre los resultados de la agenda que desde entonces se ha establecido en las esferas societal y gubernamental sobresale la construcción de espacios que corresponden a un intercambio democrático.

El problema es que la conquista de tales espacios por la sociedad organizada y/o movilizadora no se ha acompañado de su colonización, por lo que siguen ocupados por estructuras y prácticas autoritarias. Empalmar ambos niveles (conquista y colonización) condujo en un primer momento a análisis por demás optimistas acerca del carácter de las transformaciones que estaban en la base de la alternancia presidencial del 2000 y sobre los alcances que en función de la misma tendrían los procesos de democratización.

Al paso del tiempo ese optimismo inicial ha tendido a decaer, y los pronósticos originales han debido ajustarse a partir de elementos que escapan a las cifras electorales y que invitan a repensar desde otras perspectivas tanto las coyunturas que se han traducido en alternancias partidarias como los realineamientos en las preferencias de los votantes.

La derrota sufrida por el pri en la contienda presidencial evidenció los niveles de desgaste a los que había llegado el partido oficial y también la capacidad de sus opositores para capitalizar el descontento. Los desencuentros entre el modelo democrático y los usos y costumbres autoritarios se agudizaron en medio de la crisis económica de la década de los ochenta y de los ajustes estructurales que se realizaron en el marco del ascenso neoliberal, aun cuando la desalineación priísta se había iniciado desde tiempo atrás.

Intervinieron en ella los cambios en las estructuras social y política de un México cada vez más urbano que rural y dentro del cual los mecanismos de control tradicionales perdían fuerza, al tiempo que los incentivos de cooptación resultaban menos eficaces debido a las decisiones gubernamentales a propósito de la economía y la austeridad (Klesner, 1996).

Además de los votos que migraban hacia otros partidos, en el nuevo escenario emergieron mecanismos de mediación vinculados con las movilizaciones sociales; la gestión de demandas encontró terreno fértil para trasladarse hacia organizaciones de la sociedad civil que no necesariamente pasaban por la esfera partidaria, y esta última dejó de intervenir en aspectos importantes de la relación Estado-sociedad (Reyes del Campillo, 2009:197).

Lejos de reforzar su oferta en términos de representación, el tránsito del sistema de partidos hacia la pluralidad se acompañó de una búsqueda societal de canales alternos que cumplieran de mejor manera dicha función. Coyunturalmente hablando y ante la débil filiación partidista, esa búsqueda se tradujo en sufragios a favor de opciones distintas al pri.

He argumentado que no conviene interpretar los respectivos procesos de realineamiento con modelos que tienen poco que ver con nuestra realidad; tampoco las propuestas que se centran en la volatilidad electoral (Mainwaring y Zoco, 2007:147-171) alcanzan para explicar los cambios en las preferencias de votantes que asisten a las urnas con pocas expectativas de ser bien representados. En uno y otro caso se asume la existencia de identidades y filiaciones partidistas como eje del comportamiento electoral, cuando los motores del mismo tienen más que ver con prácticas políticas construidas en el marco de un sistema poco o nada competitivo.

¿Cómo analizar, entonces, los cambios en las preferencias electorales que durante las últimas décadas se han vivido en México? La propuesta sería que atrás de los vaivenes a favor y en contra del priísmo seguimos encontrando intercambios moldeados en el largo plazo que pueden o no traducirse en patrones de votación novedosos.

Los resultados de los comicios, más que reflejar un electorado realineado o volátil, muestran cómo viejas clientelas se reproducen mediante nuevas siglas; la inmovilidad a la que apunta este principio se dinamiza al incorporar una apuesta

por procesos de maduración societal que, tras desechar las prácticas corporativas y caciquiles, tienden a generar otras formas de relacionarse con los partidos (Reyes del Campillo, 2009:197-198), al tiempo que plantean demandas encaminadas a construir vínculos de representación inclusivos, receptivos y en los que la rendición de cuentas ocupa un primer plano.

Se trata de una apuesta de cara al futuro, pues en el México actual la correlación de fuerzas sigue inclinándose a favor de lealtades heredadas del pasado, y por ello el priísmo mantiene ventajas sobre sus opositores con todo y las modificaciones en las reglas del juego electoral. Si a ello agregamos su capacidad para reorganizarse internamente y para impulsar alianzas desde la oposición (Mirón Lince, 2004:123-154), es probable que decretar prematuramente la extinción del pri haya sido un acto de fe más que un análisis objetivo de nuestra realidad política.

En el 2000 la alternancia se veía como el inicio de una nueva era; el escenario que se dibuja para el 2012 es radicalmente distinto. De atenernos a criterios formales, el probable triunfo del pri en las próximas elecciones presidenciales será una muestra más de que la competencia partidaria se ha consolidado; pero en función de lo que hasta aquí se ha expuesto, la conclusión sería que atrás de los reajustes y las preferencias electorales subsisten estructuras y prácticas políticas construidas en el largo plazo que dotan de vigencia prospectiva a la fábula que hace más de medio siglo escribió Augusto Monterroso: *Cuando despertó, el dinosaurio todavía estaba allí.*

Bibliografía

Aguilar, Rubén y Jorge G. Castañeda, 2007, *La diferencia: radiografía de un sexenio*, Grijalbo, México.

- Ai Camp, Roderic, 2000, *La política en México, Siglo XXI*, México.
- Alarcón Olguín, Víctor, 2006, “Realineamiento electoral en México, 2000-2006”, *Iztapalapa*, año 27, núm. 61, julio-diciembre, pp. 51-69.
- Alonso, Jorge, 1986, “Micropolítica electoral”, en Pablo González Casanova, *Elecciones en México, Siglo XXI*, México, pp. 348-374.
- y Silvia Gómez Tagle (coords.), 1991, *Insurgencia democrática: las elecciones locales*, Universidad de Guadalajara, México.
- Anaya, Marta, 2008 (1988), *El año que calló el sistema*, Debate, México.
- Aziz Nassif, Alberto y Juan Molinar Horcasitas, 1989, “Los resultados electorales”, en Pablo González Casanova (coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México, el 6 de julio de 1988*, Siglo XXI/ceih-unam, México, pp. 138-171.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, 2000, *Mecánica del cambio político*, Cal y Arena, México.
- Bravo Ahuja, Marcela, 2006, “El realineamiento electoral en México: elementos para su estudio”, *Estudios Políticos*, núm. 8, mayo-agosto, pp. 219-242.
- , 2009, “Mitos y leyendas de la política mexicana. La extensa mitología electoral”, *Estudios Políticos*, novena época, núm. 17, mayo-agosto, pp. 11-23.
- , 2009a, “Tendencias electorales: la volatilidad del voto en la contienda federal y en las elecciones estatales de 2009”, *Estudios Políticos*, novena época, núm. 18, septiembre-diciembre, pp. 53-74.
- , 2010, *Realineamiento electoral y alternancia en el poder ejecutivo en México, 1988-2009. Actualizado con los resultados electorales de 2010*, unam/Gernika, México.
- Campuzano Montoya, Irma, 2002, “Las elecciones de 1988”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, vol. 23, México, pp. 207-241.

- Castoriadis, Cornelius, 2001, *Figuras de lo pensable*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Córdova Vianello, Lorenzo, 2008, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Daniel Zovatto y J. de Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, pp. 653-703.
- Crespo, José Antonio, 2007, “La cultura política de la consolidación democrática”, en Alicia Mayer (coord.), *México en tres momentos: 1810-1910-2010*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, México, pp. 319-342.
- , 2007a, “La decreciente representatividad partidista”, en José Luis Calva (coord.), *Agenda para el Desarrollo*, vol. 15, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Porrúa/Cámara de Diputados, pp. 83-95.
- Dahl, Robert A., 1990, *Prefacio a la democracia económica*, Grupo Editor Latinoamericano (Colección Estudios Políticos y Sociales), Argentina.
- Dalton, Russell J. y Hans Dieter Klingemann (eds.), 2007, *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Gran Bretaña, Oxford University Press.
- Domínguez Nárez, Freddy, 2004, *Legitimidad y gobernabilidad en el autoritarismo*, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Villahermosa.
- Espinoza Toledo, Ricardo y Yolanda Meyenberg Leycegui, 2001, “Un intento fallido de reconfiguración del sistema de partidos en México”, en Yolanda Meyenberg (coord.), *El 2 de julio: reflexiones posteriores*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México, pp. 349-363.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro, 2002, “Alternancia política y gobiernos locales en México”, *Estudios Sociológicos*, vol. xx, núm. 58, pp. 67-89.

- Favela Gavia, Alejandro y Pablo Martínez Rosas (coords.), 2003, *México: ciudadanos y partidos políticos al inicio del siglo xxi*, Iztapalapa/Plaza y Valdés (Colección Extensión Universitaria), México.
- Flores, Imer B., 2006, “Sobre las respuestas (in)correctas en el derecho: a propósito del desafuero de Andrés Manuel López Obrador”, *Cuestiones Constitucionales*, México, enero-junio, pp. 254-283.
- Garavito Elías, Rosa Albina, 2005, “El desafuero de amlo, o cómo nuestra democracia estuvo en serio peligro”, *El Cotidiano*, vol. 20, núm. 132, México, julio-agosto, pp. 17-25.
- Gómez Tagle, Silvia, 1986, “Democracia y poder en México: el significado de los fraudes electorales en 1979, 1982 y 1985”, *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, vol. ix, núm. 31, México, pp. 127-158.
- González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa (coords.), 1989, *Primer informe sobre la democracia: México, 1988*, Siglo XXI, México.
- González Casanova, Pablo (coord.), 1989, *Segundo informe sobre la democracia: México, el 6 de julio de 1988*, Siglo XXI/ceih-Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Guerra, François Xavier, 1999, “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina”, en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, México, pp. 33-93.
- Guillén, Diana, 2008, “Problemas solubles e insolubles por medio de la democracia”, en Nuria González Martín (comp.), *Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano. Tomo I: Democracia: retos y fundamentos*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México.

- Guillén, Diana, 2011, “Transición democrática o refuncionalización del autoritarismo? Una mirada a la historia reciente de México,” en María del Carmen Collado Herrera y María Esther Pérez Salas, *Tres décadas de hacer historia*, Instituto Mora, México.
- Klesner, Joseph L., 1996, “¿Realineación o desalineación? Consecuencias de la crisis y la reestructuración económica para el sistema partidario mexicano”, en María Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas, *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Cal y Arena, México.
- Linz, Juan, 1990, “Transitions to Democracy”, *Washington Quarterly*, vol. 13, núm. 3.
- , 2000, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Lynne Rienner Publisher, Boulder (Colorado).
- Loaeza, Soledad, 1989, *El llamado de las urnas*, Cal y Arena, México.
- , 1993, “México 1968: los orígenes de la transición”, en Ilán Semo, Soledad Loaeza, Marco Bellingeri, Deborah Cohen, Lessie Jo Frazier, Carlos Monsiváis, Enrique Semo, Annelene B. Sigg y Pedro López Díaz, *La transición interrumpida. México 1968-1988*, Universidad Iberoamericana/Nueva Imagen, México.
- , 2007, “La Presidencia constitucional y la izquierda en el México post-autoritario”, en Roger Bartra (comp.), *Izquierda, democracia y crisis política en México*, Fundación Friedrich Ebert/Nuevo Horizonte, México, pp. 217-234.
- López Monjardín, Adriana, 1986, *La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable*, Siglo XXI, México.
- Luján Ponce, Noemí, 2000, “Construyendo confianza: gobernabilidad y democracia en una transición incierta”, en Julio Labastida Martín del Campo, Antonio Camou y Noemí Luján Ponce, *Transición democrática y gobernabilidad en México y América Latina*, Plaza y Valdés/Flacso /iis-unam, México, pp. 41-84.

- Mainwaring, Scott y Edurne Zoco, 2007, “Secuencias políticas y estabilización de la competencia partidista: volatilidad electoral en viejas y nuevas democracias”, *América Latina Hoy*, vol. 46, pp. 147-171.
- Martínez Assad, Carlos (coord.), 1985, *Municipios en conflicto*, Instituto de Investigaciones Sociales-unam/G V Editores, México.
- Medina Peña, Luis, 2007, *Invencción del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo xix*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Mirón Lince, Rosa María, 2004, “De la hegemonía a la oposición: el pri y su cambio organizativo”, en Rosa María Mirón Lince y Ricardo Espinoza Toledo (coords.), *Partidos políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*, amep/ijj-Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Autónoma Metropolitana, México, pp. 123-154.
- O’Donnell, Guillermo, 1972, *Modernización y autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires.
- , 2008, *Catacumbas*, Belgrano, Buenos Aires.
- Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen, 2010, “De la hegemonía al pluralismo: elecciones presidenciales y comportamiento electoral, 1976-2006”, en Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos. Los grandes problemas de México*, vol. xiv, El Colegio de México, México, pp. 405-447.
- Pacheco, Guadalupe, 1995, “1994: ¿Hacia un realineamiento electoral?”, en Germán Pérez F., Arturo Alvarado M. y Arturo Sánchez G. (coords.), *La voz de los votos. Un análisis crítico de las elecciones de 1994*, Flacso/Porrúa, México, pp. 209-233.
- Reyes del Campillo, Juan, 2000, “Escenarios electorales y estructura de poder en México”, *El Cotidiano*, año/vol. 16, núm. 100, marzo-abril, pp. 183-191.
- , 2009, “Elecciones y partidos en El Cotidiano”, *El Cotidiano*, vol. 24, núm. 156, julio-agosto, pp. 193-201.

- Rodríguez Araujo, Octavio, 1997, *La reforma política y los partidos en México*, Siglo XXI, México.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús, 1999, *El antiguo régimen y la transición en México*, Planeta/Joaquín Mortiz, México.
- Singer Sochet, Martha, 2002, “Gobernabilidad y proceso legislativo en México: una cronología orgánica del caso de la representación indígena”, *Estudios Políticos*, núm. 1, pp. 147-176.
- Sirvent, Carlos (coord.), 2001, *Alternancia y distribución del voto en México. Estudio de 7 casos*, Universidad Nacional Autónoma de México/Gernika, México.
- y A. Gustavo López Montiel, 2001, “La teoría del realineamiento electoral: notas para un análisis de las elecciones en México”, en Carlos Sirvent (coord.), *Alternancia y distribución del voto en México. Estudio de 7 casos*, Universidad Nacional Autónoma de México-Gernika, México, pp. 15-43.
- Tejera Gaona, Héctor, 2009, “Prácticas políticas, imaginarios y ciudadanía: las disonancias entre cultura y democracia en la Ciudad de México”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 71, núm. 2, pp. 247-285.
- Valdés Vega, María Eugenia, 2007, “Sistema político, régimen y gobierno”, en Gustavo Emmerich y Víctor Alarcón (coords.), *Tratado de ciencia política*, uam Iztapalapa/Anthropos, México/Barcelona.
- Verge Mestre, Tania, 2007, *Partidos y representación política. Las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1976-2006*, Centro de Investigaciones Sociológicas (Colección Monografías, núm. 249), Madrid.
- Woldenberg, José, 1990, “Elecciones y legislación en México”, *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 50, pp. 27-42.
- Zamitz Gamboa, Héctor, 2011, “Oaxaca, 2010: alternancia local, emblema de una alianza política disímbola en un contexto de realineamiento electoral y sucesión presidencial”, *Estudios Políticos*, novena época, núm. 23, mayo-agosto.

El deterioro de la democracia

Zemelman, Hugo, 1997, “Sujetos y subjetividad en la construcción metodológica”, en Emma León y Hugo Zemelman (coords.), *Subjetividad: umbrales del pensamiento social*, crim-Universidad Nacional Autónoma de México/Anthropos, México/Barcelona, pp. 21-35.

Capítulo 9

Elecciones y violencia criminal: Un desafío teórico y empírico para la comprensión de los nuevos fenómenos electorales y de gobierno locales en México

*Ernesto Hernández Norzagaray
y Lorena Schobert Lizárraga*

Introducción

Los procesos de alternancia en los gobiernos probablemente provocaron la ruptura o debilitamiento de cualquier tipo de arreglo que pudiera haber existido entre política y crimen organizado. Y éste podría ir desde las políticas toleradas hasta las abiertamente corruptas, como lo han documentado diversos trabajos académicos y periodísticos que han indagado sus vasos comunicantes, que generan niveles de inseguridad sin precedente (Hernández, 2010a; Bayley y Godson, 2000; Curzio, 2000; Astorga, 2000; Buscaglia, 2009). Hasta antes de ese momento, el crimen organizado estaba dedicado a sus negocios y sus miembros sabían que había reglas que cumplir para mantener el equilibrio entre ambas fuerzas (Hernández, 2010b). Así, éste no podía atacar a las instituciones y el ámbito de la política le estaba vedado de cualquier forma. Eran las reglas no escritas que duraron décadas hasta que los cambios políticos modificaron el viejo arreglo y el crimen organizado se volvió más autónomo y complejo, producto de una paulatina fragmentación y regionalización del llamado “otro

poder” (Fernández, 2001; Blancornelas, 2004; Buscaglia, 2009). Los antiguos capos de referencia fueron detenidos, muertos, jubilados, testigos protegidos o ya no eran capaces de controlar todo en un país con menor capacidad para ordenar las piezas que habían movido paulatinamente los procesos de alternancia.

El resultado fue que la política y los políticos cada día tenían menos interlocutores con quienes mediar para conservar los equilibrios. En estas circunstancias, el crimen organizado fue adquiriendo una dimensión desconocida, pues no sólo no se sujetó a reglas sino, producto de una dinámica expansiva, se confrontó cada vez más con el sistema de seguridad de los poderes federal y locales. Logró incluso disputar regiones enteras con su impronta de violencia. A mediados de 2010 oficialmente se reconocieron 28 mil muertes ligadas a la lucha contra el narcotráfico,¹ y para abril de 2011 había un acumulado de casi 40 mil víctimas.² Al finalizar el año la cifra ronda los 45 mil decesos violentos.³ La mayor parte de ellos fueron de miembros de las organizaciones del crimen organizado, policías y militares, para acabar en los miles de civiles que estuvieron “en el momento y el lugar equivocados”.⁴ En la amplia mayoría de estos “daños colaterales” no se castigó a los responsables, y esto se convirtió en un incentivo para seguir sembrando la inseguridad

¹ Guillermo Valdés, director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional. (*Milenio*, nota de Lorena López, Sección Policía, 3 de agosto de 2010. Disponible en <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/58728fb8aae6dbf3108c44ad751b7a85>).

² *Milenio*, efe, “Entregan dos cuerpos más de los hallados en narcofosas en Tamaulipas”, Sección Policía, 5 de julio de 2011. Disponible en <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/527bf89f5e5bafb20ce82c4685f1ba19>.

³ Human Right Watch, en <http://www.hrw.org/es/news/2011/11/09/m-xico-abusos-generalizados-en-la-guerra-contra-el-narcotrifico>. Consultado el 9 de noviembre de 2011.

⁴ “Más del 90 por ciento de esos homicidios obedecen a lucha de cárteles contra otros. Ha habido policías y soldados caídos en el cumplimiento de sus labores; no llegan al cinco por ciento de esas muertes. Y son muchos menos los civiles inocentes, atrapados en el fuego cruzado. Son realmente los menos, aunque los casos son muy penosos”, afirmó Felipe Calderón al presentar un informe sobre inseguridad (<http://sdpnoticias.com/sdp/contenido/nacional/2010/04/16/18/1027968>). Consultado el 16 de abril de 2010).

en las calles. Cálculos del Tecnológico de Monterrey indican que la impunidad supera el 98 por ciento⁵ y sólo una parte pequeña de los casos consignados ante la autoridad llegan a una sentencia condenatoria. Si bien esta impunidad exhibe la debilidad de la institución judicial, su efecto alcanza otras dimensiones del Estado mexicano. Por ejemplo, la propiamente política, destinada a lograr por medios institucionales el consenso y el funcionamiento de los tres niveles de gobierno. Esto llevó a una contradicción que es todo un programa de investigación politológica sobre los efectos que la violencia está teniendo en las elecciones, los organismos electorales y la representación política. De manera que, acotando a lo propiamente electoral, cabría preguntar: si los procesos electorales hasta ahora se han llevado a cabo con puntual oportunidad y han promovido una representación política legítima, ¿cómo es que esa representación, surgida de los votos, se encuentra a la defensiva y cada día en más estados es difícil garantizar la seguridad jurídica y el control del territorio?

Más aún, sorprende esta dinámica política desestabilizadora cuando existen procesos de alternancia de tercera generación y deberíamos tener una agenda pública de mayor fortalecimiento de las instituciones. La primera generación de reformas, recordemos, la de finales de los años setenta a mediados de los ochenta, estuvo caracterizada por una crisis en el sistema de partidos. Los conflictos postelectorales interpartidarios fueron una constante y llevaron a un cambio profundo de los sistemas electoral y de partidos. Se reformaron y los partidos se volvieron “entidades de interés público”. La segunda generación comienza en 1989 y concluye en 1997, y se caracteriza porque la mayoría de los conflictos electorales ya se procesan institucionalmente y eso baja presión al sistema político, con lo que se alcanza la llamada “normalidad democrática”. Y por último, la tercera generación de alternancias es producto de la reforma constitucional de 2007, que si bien normó las elecciones para

⁵ En <http://www.informador.com.mx>. Consultado el 2 de noviembre de 2010.

que se procesaran institucionalmente y generaran triunfos y derrotas, éstas vienen ocurriendo en muchos estados bajo un ambiente de violencia criminal en el que las instituciones del Estado mexicano han sido insuficientes para garantizar la seguridad. Las reformas de 2007, con su sesgo partidocrático, debilitaron parcialmente a las instituciones de la democracia, con el agravante de realizar sus actividades bajo una atmósfera de inseguridad que plantea desafíos para los que el diseño constitucional y reglamentario no está preparado. Organizar elecciones en una normalidad democrática es una cosa y hacerlo en condiciones de “guerra” es una tarea totalmente distinta. No es una casualidad que recientemente el presidente del Consejo General del ife, durante el acto de inicio del proceso electoral 2011-2012, haya señalado: “estamos conscientes que la inseguridad y las amenazas al pacto social se pueden manifestar en ciertos lugares”.⁶ Más aún, Alejandro Poiré, secretario de Gobernación, llama en su primer discurso oficial a blindar las elecciones de 2012.⁷ Claro, hay regiones en las que no se garantizan unas elecciones en condiciones de normalidad democrática, a lo que hay que agregar la existencia de varios gobiernos sin mayoría legislativa, gobiernos yuxtapuestos y gobiernos quebrados en lo financiero o abiertamente incapaces. Justamente, es en esa nueva complejidad de factores donde se encuentra el desafío teórico y empírico para la comprensión e interpretación de los recientes fenómenos electorales y de gobierno locales.

Elecciones y gobernabilidad

Las elecciones son el mecanismo privilegiado para generar representación política en los sistemas políticos liberal-democrá-

⁶ En <http://www.elarsenal.net/2011/10/07/inicia-de-manera-formal-el-proceso-electoral-2011-2012>. Consultado el 7 de octubre de 2011.

⁷ *El Universal*, Sección La Nación, 21 de noviembre de 2011, nota de Carina García (<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/191172.html>).

ticos. En esta vía institucional, como se ha dicho recurrentemente, los pocos sustituyen a los muchos en la toma de las decisiones en los órganos de gobierno. El representante popular encarna el interés colectivo de una comunidad política. Sin embargo, para que esto suceda con mínimos de eficiencia es indispensable un sistema de reglas que faciliten la selección de unos candidatos postulados por los partidos políticos registrados ante la autoridad electoral. Ahora bien, para ello hay dos mecanismos usualmente reconocidos: los sistemas mayoritarios y los sistemas de representación proporcional, más un híbrido, como es el mexicano, de confluencia de ambos mecanismos para la generación de la representación política.

En cualquiera de ellos, la matriz de este ejercicio rutinario es el voto, y depende de si éste es de un sistema electoral de mayoría, bloque, alternativo o segunda vuelta (Anduiza, 2004). En fin, votar y ser votado es un derecho reconocido a individuos que reúnen una serie de características sociopolíticas que les permiten no sólo ser parte del padrón electoral sino también ser postulados a cargos de elección popular y formar gobiernos. Independientemente de cuál sea el sistema de representación, es claro que está vinculado con el tema de la legitimidad para la toma de decisiones públicas. Este tipo de legitimidad racional es lo que puede llevar o no al funcionamiento equilibrado del sistema político. Entonces, las elecciones no pueden tener otro propósito que no sea generar gobernantes legítimos. Un sistema político incapaz de producirlo podría devenir en autoritarismo o en lo que se denomina “democracias delegativas” (O’Donnell, 1994), esto es, una forma de democracia donde existe un ejecutivo fuerte electo que cumple con los procedimientos mínimos de una democracia, pero frecuentemente se impone por encima de los otros poderes. También estarían lo que algunos llaman “democracias débiles” (*The Economist Intelligence*), “democracias imperfectas” (*The Economist*), “democracias defectuosas” (Merkel y Croissant, 2001; Puhle, 2002), o en definitiva, ese tipo de sistema democrático podría deslizarse hacia lo que se conoce

como “Estado paralelo”⁸ o “Estados fallidos”, como lo clasifican instituciones internacionales dedicadas a la medición de los espacios de libertad, como Fund for Peace y Foreign Policy.⁹ Incluso, “Estados fragmentados”,¹⁰ en la definición específica para México que elabora Edgardo Buscaglia.

Es decir, estamos frente a sistemas políticos que se caracterizan por vivir en constante inestabilidad por la incapacidad de los gobiernos para generar en orden sus propios procesos de representación y garantizar la gobernabilidad en su territorio. Estas sociedades viven, entonces, una anomia política que los hace fácil presa de los “enemigos de la democracia” (Huntington, 1992). Pero los desafíos ya no son sólo los señalados por el entonces profesor de la Universidad de Harvard; también hay que añadir los nuevos desafíos que tienen las viejas y recientes democracias contemporáneas. Para el caso que nos ocupa son las que provienen de las crisis económicas que han agudizado los problemas sociales y están provocando la emergencia de actores antisistema y criminales. Muy especialmente, la que ha disparado el llamado “crimen organizado”, que hoy más que nunca pone en jaque la estabilidad de muchos gobiernos democráticamente constituidos.

Para decirlo con Briscoe (2008), actualmente el concepto de Estado se utiliza con mayor frecuencia para describir el acuerdo clandestino existente entre el liderazgo político formal, las facciones internas del aparato del gobierno, el crimen organizado y/o los expertos en violencia. En términos amplios, la naturaleza de ese acuerdo “paralelo” lleva a distorsionar la aplicación de cualquier política gubernamental por la protección y promoción de los intereses de algunas facciones que disfrutaban de *profundos* y *duraderos vínculos* con el Estado, así como de *outsiders* que se especializan en violencia.

⁸ En <http://es.scribd.com/doc/40484230/La-proliferacion-del-Estado-Paralelo>. Consultado el 24 de noviembre de 2011.

⁹ En <http://www.foreignpolicy.com/failedstates>. Consultado el 24 de noviembre de 2011.

¹⁰ En <http://elmueganoconamlo.blogspot.com/2011/08/edgardo-buscaglia-el-fracaso-de-la.html>. Consultado el 21 de agosto de 2011.

Crimen organizado y sistema político

Pero antes de continuar, ¿qué debemos entender por crimen organizado? No hay una definición comúnmente aceptada; sin embargo, se reconocen en esta categoría una serie de componentes que lo distinguen de otro tipo de delincuencia. Esto es, la permanencia de grupos criminales durante un cierto periodo con la existencia de una estructura jerárquica de mandos con una división del trabajo semejante a la de una organización empresarial que realizan actividades ilegales y usan la violencia y la corrupción para protegerse de las autoridades y de sus rivales (Bayley y Godson, 2000). La legislación mexicana define al crimen organizado de la siguiente forma:

- I. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 ter; terrorismo internacional, previsto en los artículos 148 bis al 148 quáter; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis; y el previsto en el artículo 424 bis, todos del Código Penal Federal;
 - ii. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;
 - iii. Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 159 de la Ley de Migración;
 - iv. Tráfico de órganos, previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la Ley General de Salud;
 - v. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no

tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 bis; lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204; asalto, previsto en los artículos 286 y 287; tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 ter, y robo de vehículos, previsto en los artículos 376 bis y 377 del Código Penal Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales o del Distrito Federal;

vi. Trata de personas, previsto y sancionado en los artículos 5 y 6 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, y

vii. Las conductas previstas en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria de la fracción xxi del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹

Sin embargo, esta legislación, que es profusa y sustantiva, no contempla la posibilidad de participación del crimen organizado en actividades en el ámbito político-electoral, pese a la evidencia de que grupos criminales pudieran estar interesados o definitivamente están violentando en algunas regiones la voluntad popular, con el subsecuente daño a las instituciones del Estado. No obstante, es necesario reconocer la existencia de varias figuras delincuenciales en este ámbito, que están previstas en términos genéricos en los ordenamientos electorales y que sanciona la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República.

La interferencia del crimen organizado en la vida institucional ha sido motivo de trabajo académico cada vez más atento incluso más allá de nuestras fronteras. Bayley y Godson (2000), en un trabajo señero, señalan que durante los años ochenta del siglo xx en el medio académico estadounidense dominaban dos enfoques sistémicos con relación al tema de la narcopolítica en

¹¹ Artículo 2º de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

México. Uno reconocía la existencia de una delincuencia “sistémica centralizada”, es decir, un sistema coherente y centralizado que vinculaba al sistema político con el crimen organizado y donde los líderes políticos controlaban de arriba abajo esta red de alianzas, y el otro reconocía una delincuencia “fragmentada competitiva” que sostenía la existencia de un conjunto fluido y complejo de relaciones entre el sistema político y el crimen organizado. Para ambos enfoques existían alianzas dinámicas entre criminales y políticos que cambiaban constantemente dependiendo de una variedad de circunstancias políticas. Ambas perspectivas tenían como característica común que reconocían implícitamente el control sobre el mundo criminal mediante diversos mecanismos de connivencia, tolerancia, coerción o exclusión (Astorga, 2000). Y así, cuando algún capo o grupo no respetaba las reglas no escritas, las sanciones no se hacían esperar, incluso al interior de las mismas organizaciones criminales, quienes se encargaban de quienes se salían de control para generar de esa manera una suerte de equilibrio, por lo que los eventos criminales contra las instituciones y políticos eran excepcionales. En definitiva, podríamos afirmar que en esa época el crimen organizado tenía un comportamiento casi sistémico, pues respetaba un sistema de reglas no escritas que operaban en el sistema político, y en esa forma las perturbaciones no alcanzaban los niveles actuales.

Sin embargo, en los últimos años se han documentado (Astorga, 2000, y Hernández, 2010) cambios en esta relación, dando pie a un nuevo tipo de delincuencia que podríamos clasificar como “hiperfragmentada”, es decir, una delincuencia organizada dispersa por el territorio nacional con su estela de violencia, organizada en grupos numerosos con escaso o nulo control político, pero, sobre todo, con capacidad para someter a las fuerzas de seguridad incluso de la política. Hay quienes señalan que el único tipo de control que se ha mantenido constante desde los años ochenta es el que derivaría coyunturalmente entre segmentos del crimen organizado y agencias de seguridad estadounidenses.

ses producto de alianzas estratégicas que benefician a ambos (Hernández, 2010b).¹² En esta nueva vertiente la fluidez y la complejidad de las relaciones se vuelven más peligrosas, ya que las organizaciones del mundo criminal se muestran cada día con una mayor independencia, y esta situación las lleva a desafiar al poder institucional, incluida la clase política, en algunas regiones del país.

Crimen organizado y elecciones

Así, de ser correctas las hipótesis planteadas por Bayley y Godson (2000), tendríamos que las elecciones de la era priísta se dividen en dos grandes momentos:

Uno, el periodo hegemónico, cuando las elecciones se caracterizaron por ser casi plebiscitarias, ya que fueron pocos, poquísimos, los casos donde una oposición “paraestatal” o doctrinaria podía obtener triunfos de mayoría. El pri actuaba como “aplanadora” y ganaba sin mayor problema la Presidencia de la República, las gubernaturas, los gobiernos municipales y la última de las sindicaturas, como también la mayoría calificada del Congreso federal y de los congresos estatales, sin faltar la grandísima mayoría de los cabildos de todo el país. Sin embargo, esta gran concentración de poder en un solo partido llevó irremediablemente a una crisis de legitimidad en los comicios presidenciales de 1976, cuando un candidato en solitario tuvo un triunfo pírrico de mayoría relativa (la coalición de izquierda liderada por el Partido Comunista Mexicano [pcm] obtuvo extraoficialmente 5.5% de los votos).

¹² Un caso en esta línea de argumentación es la defensa jurídica de Vicente Zambada Niebla (a) “El Vicentillo” (hijo de Ismael “Mayo” Zambada), quien se encuentra en una prisión de Chicago acusado de trasiego de drogas hacia Estados Unidos. Sus abogados sostienen como principal argumento que hubo un acuerdo de intercambio de información entre el cártel de Sinaloa y las agencias estadounidenses que daban “carta blanca de la dea y el fbi para el trasiego de drogas a la Unión Americana”. Acusación grave a la que estas agencias no han respondido. *Semanario Riodoce*, Sección Noticias, Miguel Ángel Vega, 4 de septiembre y 13 de noviembre de 2011.

Dos, ante la ausencia de una oposición capaz de canalizar por la vía electoral la ola de descontento que atravesaba a la sociedad mexicana, resultó necesaria una convocatoria para llevar a cabo una reforma político-electoral destinada a la liberalización del régimen político. Es decir, mediante una serie de reformas el gobierno priísta buscaba fortalecer el sistema de partidos sin perder el control en las instancias de decisión pública. Así se abrieron nuevos cauces para que partidos marginales entraran a la competencia por los votos y lograran sus primeras experiencias de gobierno. El pan cosechó triunfos de mayoría en algunos municipios y distritos electorales del norte y el occidente del país. El pcm y sus aliados, en distritos y municipios del sur. En algunos casos, el resto de la oposición alcanzó representación en cabildos. El país dejaba atrás un sistema hegemónico sin oposición para transformarse en un sistema hegemónico con oposición, y ése fue el acceso al pluralismo que hoy tiene el sistema de representación.

La competencia electoral se abría, y llegaron las primeras experiencias de alternancia en los municipios y estados. Una serie de reformas políticas paulatinamente mejoraron el nivel del debate público y la pluralidad política. Muchas de las viejas prácticas priístas fueron exhibidas como violaciones a la ley, y eso propició reformas destinadas a hacer más equitativo el sistema político. Una de ellas fue el financiamiento, que durante mucho tiempo tuvo a los gobiernos como una fuente inagotable de recursos económicos para el pri. Sin embargo, luego se volvió parte del litigio electoral cuanto afectaba la equidad en la competencia, y aunque ésta persistió por medios legales (por ejemplo, con el criterio de distribución del financiamiento con base en los votos que obtuviera cada partido en la última elección), cierto es que dio motivo a controversias jurídico-políticas, porque en las nuevas formas de financiamiento se usó dinero presuntamente del narcotráfico (“Cabal Peniche y las elecciones de Tabasco en 1994”, en Curzio, 2000:1333). Edgardo Buscaglia, investigador en temas de seguridad nacional del itam, ha señalado que 81 por

ciento de los municipios se encuentran infiltrados por el narco y casi 10 por ciento se encuentran bajo su control.¹³ Incluso, menciona que 77 por ciento del dinero que se gasta en las campañas electorales proviene de los fondos de la mafia.¹⁴

Cuadro 9.1. Estados y violencia criminal.

<i>Estados con muy altos y altos índices de violencia</i>	<i>Estados con medianos índices de violencia</i>	<i>Estados con moderados o bajos índices de violencia</i>
Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guerrero, México, Michoacán, Morelos, Quintana Roo y Sinaloa	Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Tabasco y Tamaulipas	Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Hidalgo, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con cifras de México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas, “Índice de inseguridad ciudadana y violencia 2010”, y cidac, “Índice de incidencia delictiva y violencia 2008”.

Más recientemente, se ha hecho patente que aun cuando los presupuestos de los partidos han ido en aumento, con frecuencia éstos reciben dinero de procedencia ilegal, que va desde las aportaciones de Pemex a una campaña presidencial, o de organismos extranjeros —como en el caso de los Amigos de Fox—, hasta dinero sucio del narcotráfico en algunas campañas por una gubernatura, incluso de gobernadores que transfieren recursos de apoyo en otros estados. Estas prácticas reales o presuntas evidentemente distorsionan la naturaleza de los procesos electorales, que deberían ser una competencia exenta de motivación extrapartidaria y bajo un sistema de reglas que todos los actores políticos cumplan en beneficio de la estabilidad y la gobernabilidad del país. Pero no. Cada vez hay un mayor número de comicios que se encuentran en medio de la turbulencia por este tipo de interferencia, y no sólo por eso, sino también por la secuela de violencia que la acompaña, y permite reconocer tres tipos de estados: los que tienen muy altos y altos, medios y moderados índices de violencia* (ver el cuadro 9.1). Esta clasificación se desprende de mediciones que han reali-

¹³ En http://www.youtube.com/watch?v=j4lmczfdek&feature=watch_response. Consultado el 24 de noviembre de 2011.

¹⁴ En <http://nuestraaparenterendicion.com>. Consultado el 24 de noviembre de 2011.

zados organismos dedicados al estudio de la inseguridad y la violencia en México, como el Centro de Investigación para el Desarrollo,¹⁵ que con el “Índice de incidencia delictiva y violencia”¹⁶ da seguimiento y ubica a cada uno de los estados en razón del número de estas muertes por cada 100 mil habitantes, y México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas,¹⁷ que trabaja con el “Índice de inseguridad ciudadana y violencia”.¹⁸ Ambas instituciones, con distintas metodologías, han llegado a conclusiones más o menos similares sobre el crecimiento exponencial de este fenó-

* De acuerdo con la clasificación de México Evalúa.

¹⁵ cidac, “Índice de incidencia delictiva y violencia 2008” (http://www.icesi.org.mx/publicaciones/pdf/Indice_violencia.pdf).

¹⁶ Índice cidac (2007): homicidios intencionales por cada cien mil habitantes, ejecuciones en enero-junio de 2008 por cada cien mil habitantes, violación por cada mil habitantes, robo de vehículos, resto de delitos (incluye los no reportados). Fuentes para este índice: homicidio intencional, violación y robo de vehículos por cada 100 mil habitantes, elaborados con base en información del Sistema Nacional de Seguridad Pública para 2007; ejecuciones por cada 100 mil habitantes en el periodo de enero a junio de 2008, con información difundida por *Reforma*, 5 de julio de 2008; “Resto de delitos por cada 100 mil habitantes” se obtuvo de restar a la incidencia total de delitos (denunciados y no denunciados) captada por la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (icesi) los delitos reportados en las tres variables ya consideradas en otros componentes del índice: homicidio intencional, violación y robo de vehículos.

¹⁷ México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas, “Índice de inseguridad ciudadana y violencia 2010” (<http://www.mexicoevalua.org/descargables/d15292-Indice-de-Inseguridad-Ciudadana-y-Violencia.pdf>).

¹⁸ Índice cappi cv (2010): víctimas por cada mil habitantes, homicidios intencionales (sin ejecuciones), ejecuciones, delitos a mano armada por cada mil habitantes, vehículos robados por cada mil del parque vehicular, homicidios no intencionales por cada mil habitantes. Fuentes para este índice: víctimas por cada 100 mil habitantes, Sexta Encuesta Nacional de Inseguridad (ensi-6), del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (icesi, 2009:19); homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes menos ejecuciones por cada 100 mil habitantes, Sistema Nacional de Seguridad Pública (snsp), base de datos del periódico *Reforma* y proyecciones de población estatal para 2009 del Consejo Nacional de Población (Conapo), reportadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (inegi); delitos a mano armada por cada 100 mil habitantes, icesi, 2009; ejecuciones por cada cien mil habitantes, base de datos del periódico *Reforma* y proyecciones de población Conapo-inegi para 2009; vehículos robados por cada mil del parque vehicular, snsp y Registro Nacional de Vehículos; homicidios no intencionales por cada cien mil habitantes, snsp, y porcentaje de mayores de 18 años que consideran inseguro su municipio o delegación, icesi, 2009:39.

meno que sacude a la sociedad mexicana y afecta la calidad de nuestros procesos electorales.

*Elecciones en estados con altos
y muy altos índices de violencia*

Estos estados son aquellos en los que, en sus últimos procesos electorales, los dos índices consultados presentan los mayores niveles de inseguridad y violencia, y que aun cuando la mayoría se encuentran en el norte del país, igual hay de otras regiones (cuadro 9.2). Esto da cuenta de cómo los problemas de inseguridad y violencia se han extendido paulatinamente a lo largo y ancho del país. Incluso, son estados con diferentes niveles de participación en el pib, lo que contraviene cualquier hipótesis vinculante con los ingresos de la población. La pobreza o riqueza de un estado no necesariamente implica una mayor o menor incidencia de estos problemas. Ahora bien, algunos de estos estados tienen problemas crónicos de violencia criminal que data de décadas, sobre todo en aquellos que por razones geográficas y fronteras juegan un papel estratégico en las rutas del narcotráfico. Y ése es un insumo para explicar los fenómenos que han afectado y siguen afectando su vida cotidiana. Así, estamos hablando de entidades que en los últimos años han pasado de una inseguridad bajo control a una para la que son insuficientes las fuerzas de seguridad para conservar la estabilidad del sistema. En ambos índices se encuentran Chihuahua, con violencia “muy alta”, y Baja California, Sinaloa, Quintana Roo, Estado de México, Guerrero, Distrito Federal y Durango, con violencia “alta”; sólo habría que agregar, de acuerdo con el índice de México Evalúa, que se nutre de información de 2010, a los estados de Michoacán y Morelos. La explicación de ese proceso expansivo de un problema que durante décadas estuvo focalizado y bajo control se encuentra, por un lado, en los cambios que hubo en la organización del crimen organizado, y especialmente en el nar-

coentráfico, y por otro, en la incapacidad de las instituciones destinadas al combate de estas formas de ilegalidad. Ambos elementos coincidieron en los procesos de cambio político que se vivieron desde finales de los ochenta, cuando el pri fue perdiendo espacios de poder y sucedió el ascenso de la oposición. Esto provocó un cambio en el viejo arreglo y éste se fue perdiendo sin que se produjera uno nuevo de manera que el crimen organizado se sujetara a reglas de control. La lucha entre los distintos cárteles por los territorios complicó el escenario, y éstos no sólo buscaron conservar privilegios sino asimismo alterar el espacio de la competencia política con el financiamiento ilegal, la perturbación de la atmósfera de la elección o, lo más grave, el ataque a candidatos y líderes políticos.

Cuadro 9.2. Inseguridad en estados con altos índices de violencia.

<i>Estado</i>	<i>Índice 2010</i>	<i>Inseguridad ciudadana y violencia 2010</i>	<i>Índice 2007 (cidac)</i>	<i>Incidencia y violencia (cidac)</i>	<i>Percepción</i>
Chihuahua	68.50	Muy Alta	63.50	Muy Alta	73
Baja California	54.60	Alta	65.50	Muy Alta	59
Durango	54.08	Alta	39.28	Alta	63
Distrito Federal	53.47	Alta	41.22	Alta	66
Morelos	52.90	Alta	28.71	Media	55
México	52.27	Alta	47.36	Alta	59
Sinaloa	50.60	Alta	59.76	Muy Alta	54
Guerrero	46.95	Alta	44.24	Alta	52
Quintana Roo	44.74	Alta	48.06	Alta	54
Michoacán	44.00	Alta	30.29	Media	47

Fuente: Elaboración propia con cifras de México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas, “Índice de inseguridad ciudadana y violencia 2010”, y cidac, “Índice de incidencia delictiva y violencia 2008”.

¿Qué nuevos ingredientes tuvieron los procesos electorales en los estados con altos índices de violencia? Además de lo señalado en múltiples ocasiones sobre el flujo de dinero sucio en las campañas electorales, se encuentran eventos inéditos de

alto impacto mediático. Asesinatos de candidatos a cargos de elección popular, entre los que sobresale el magnicidio en contra de Rodolfo Torre Cantú, quien aspiraba a la primera magistratura de su estado por la coalición “Todos Tamaulipas” y unos días antes de la elección fue asesinado; ataques a locales partidarios, como los ocurridos en Sinaloa, donde además las campañas se centraron fundamentalmente en los presuntos vínculos con el narcotráfico de uno de los dos candidatos al gobierno del estado, más mediáticas que de contacto directo con los potenciales electores, y también más volcadas a la venta de imagen y transmisión de *jingles* que programáticas; como también la clamorosa ineficacia de los órganos electorales para disciplinar a los candidatos, detener y sancionar el flujo de dinero ilegal y garantizar comicios participativos, competitivos y representativos. No obstante, a pesar de la espiral de violencia en este grupo de estados, la percepción de los ciudadanos no es homogénea sino de contrastes. Hay estados donde la violencia, siendo alta, no corresponde a la opinión que tienen los ciudadanos. Y a la inversa, hay estados donde la violencia no es extrema y las opiniones son catastróficas.

*Elecciones en estados
con moderados índices de violencia*

En este grupo se identifican también 10 estados. Igualmente corresponden a las diferentes regiones del país, y en ellas los indicadores que hemos venido utilizando muestran los diferentes niveles de gravedad (cuadro 9.3). Al igual que en los estados del primer grupo, en éstos las elecciones se celebraron con puntual oportunidad y de ellas salieron gobiernos representativos y legítimos de todos los partidos, refrendando la pluralidad política. Incluso, los procesos de alternancia no dejaron de producirse en los ámbitos estatal y municipal. Fue claro el dominio que ejerció el pri en la mayoría de los procesos electorales, con el subse-

cuente retroceso de las otras fuerzas políticas. Entre los estados que encabezan este sector se encuentran Sonora, con 40.62 homicidios por cada 100 mil habitantes; Aguascalientes, con 35.98, y Tamaulipas, con 35.79. En este último caso se presenta una situación extraña, porque Tamaulipas es considerado una de las entidades de más alto índice de violencia, aunque la ficha técnica lo justifica por los periodos en que se realizó el estudio; quizá esa reserva también abarca a Nuevo León, que se encuentra en quinto lugar con una tasa de 31.85.

Cuadro 9.3. Inseguridad en estados con medianos índices de violencia.

<i>Estado</i>	<i>Índice 2010</i>	<i>Inseguridad ciudadana y violencia</i>	<i>Índice 2007 (cidac)</i>	<i>Índice de incidencia y violencia (cidac)</i>	<i>Percepción</i>
Sonora	40.62	Media	36.63	Media	39
Aguascalientes	35.96	Media	24.20	Media	63
Tamaulipas	35.79	Media	29.18	Media	44
Guanajuato	32.67	Media	16.08	Media	50
Nuevo León	31.85	Media	21.33	Baja	52
Coahuila	31.00	Media	33.90	Media	45
Nayarit	30.64	Media	8.20	Baja	27
Tabasco	30.00	Media	24.1	Media	47
Jalisco	38.69	Media	28.35	Media	41
Oaxaca	28.41	Media	35.78	Media	32

Fuente: Elaboración propia con cifras de México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas, “Índice de inseguridad ciudadana y violencia 2010”, y cidac, “Índice de incidencia delictiva y violencia 2008”.

En estos estados, si bien no estuvieron exentos de las olas de violencia que estremecieron con especial furia a algunos, no fue muy distinta la zozobra producto de la acción de los medios de comunicación, que transmitían no sólo lo que ocurría en ellos sino también lo de otros estados. De tal manera que la percepción no fue directamente proporcional al grado de violencia que viene ocurriendo en cada uno. Por ejemplo,

en Nuevo León y Nayarit la percepción es baja. La gente, aun cuando la violencia está en sus calles, por alguna razón todavía incomprendible, menciona que no la ven como la presentan los grandes medios de comunicación. Pero igual, en ningún estado de este grupo la gente tendió a sobredimensionar el ambiente en que se vivía, como sí ocurrió en el grupo de los más violentos, en los que los bajacalifornianos y sinaloenses la percibían como una situación “muy violenta”, cuando los indicadores hablan de que no alcanzaba ese extremo. Sólo habría que decir, por último, que las percepciones negativas o positivas son frecuentemente volátiles dado lo vertiginoso de los eventos criminales.

Elecciones en estados con bajos niveles de violencia

Finalmente, se encuentran los 12 estados con niveles de violencia reducidos (cuadro 9.4). De igual manera, no corresponden a una coordenada uniforme sino que se encuentran distribuidos por todo el territorio nacional, lo que rompe con la idea del norte violento y el sur pacífico. Entre ellos se encuentran Baja California Sur y Yucatán, en las antípodas geográficas. Y ambos tienen en común bajos niveles de violencia. En este grupo se celebraron elecciones en los últimos años, y en general podemos constatar la inexistencia de los problemas de nueva generación que mencionamos en el caso de los más violentos. Esto no significa, no obstante, que en esas elecciones no haya la tensión que normalmente acontece en todo proceso de competencia; pero esa tensión transcurrió en los marcos convencionales y de ellas resultaron los gobiernos que dirigen las administraciones públicas actuales. Llama la atención, sin embargo, la percepción de violencia que se tiene en algunos de ellos, donde, pese a que los indicadores son moderados, tiende a cundir la alarma. Son los casos de Puebla, Tlaxcala y Baja California Sur.

Cuadro 9.4. Inseguridad en estados con bajos índices de violencia

<i>Estado</i>	<i>Índice 2010</i>	<i>Inseguridad ciudadana y violencia 2010</i>	<i>Índice 2007 (cidac)</i>	<i>Índice de incidencia y violencia (cidac)</i>	<i>Percepción</i>
San Luis Potosí	26.71	Moderada	17.18	Baja	39
Hidalgo	26.32	Moderada	17.10	Baja	43
Puebla	26.14	Moderada	26.46	Media	41
Querétaro	25.56	Moderada	13.74	Baja	26
Tlaxcala	25.02	Moderada	25.71	Media	36
Chiapas	24.32	Moderada	12.48	Baja	33
Colima	24.18	Moderada	20.51	Baja	27
Baja California Sur	23.06	Moderada	28.35	Media	29
Zacatecas	22.65	Moderada	15.49	Baja	51
Veracruz	19.19	Moderada	16.70	Baja	36
Campeche	17.78	Moderada	18.30	Baja	33
Yucatán	14.41	Moderada	25.12	Baja	27

Fuente: Elaboración propia con cifras de México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas, “Índice de inseguridad ciudadana y violencia 2010”, y cidac, “Índice de incidencia delictiva y violencia 2008”.

En suma, en los últimos años los mexicanos fuimos testigos de un cambio en el ambiente de los procesos electorales de los estados, y esto pudiera afectar a los comicios federales. Antes era la atmósfera de la competencia y los candidatos lo que producía las buenas o malas noticias, animando o desanimando la participación de los ciudadanos; ahora lo es el ambiente de violencia que está tocando a las instituciones. La política se volvió peligrosa en muchos estados de la República y sus instituciones han sido incapaces de evitar la interferencia de los actores criminales en la escena electoral. Cada vez es más notoria esta presencia en distintos canales, que van desde los financieros, con la aceptación del flujo de dinero sucio a las campañas electorales, hasta la eliminación física de actores políticos, provocando lo que Briscoe (2008) denominaría los efectos de la interferencia dura de actores criminales en las rutinas electorales.

La apuesta del gobierno federal contra el crimen organizado ha sido fundamentalmente de confrontación, con resultados

magros, y esto ha significado directa o indirectamente una contribución mayor al ambiente de tensión que se vive en muchos de los estados y que está contaminando los procesos de elección. Lamentablemente, este proceso, que ha venido ocurriendo con velocidad y amenaza con extenderse a todos los rincones del país, no ha tenido su correlato en los estudios de la ciencia y la sociología políticas, de manera que existen pocas investigaciones destinadas a comprender la naturaleza de los nuevos fenómenos electorales que ocurren en una franja importante del territorio nacional y desde la academia sugerir alternativas para blindar los procesos electorales. Hay por ello una serie de preguntas sustantivas sin respuestas que las ciencias sociales deben responder en clave de que “las instituciones importan”. Las elecciones y las instituciones electorales fueron diseñadas para garantizar la competencia entre partidos y la legitimidad de los gobernantes; sin embargo, esto cada día parece ponerse en entredicho. Las elecciones sufren la interferencia de actores criminales y ponen en riesgo como nunca la gobernabilidad política de regiones enteras.

Y es que cuando estamos iniciando la segunda década del siglo xxi pareciera que la historia está jugando una mala pasada, pues cuando los académicos deberían estar ocupados en los problemas propios de la consolidación democrática, el tema de la violencia cada día se hace más presente en la vida pública y está tocando a los partidos, los políticos y las instituciones electorales. Estos cambios animan un cambio en la agenda académica de los estudios electorales producto de tres procesos en marcha:

Uno, el gobierno de la República desde el inicio de su gestión fincó su estrategia de gobierno en la lucha contra la inseguridad –quizá la más sensible en la mayor parte del país–, como lo demuestran diversos estudios demoscópicos sobre percepción de la violencia. Esta estrategia aceleró el rompimiento de un equilibrio mafioso entre segmentos de la política y el crimen organizado; sin embargo, esa ruptura no significó el sometimien-

to de los agentes del crimen organizado sino su multiplicación y su expresión más grave: la fragmentación de los grupos y la violencia extrema. Dos, las elecciones, que convencionalmente han estado destinadas a cumplir la función de generar representación y canalizar demandas a través de partidos y candidatos, se han debilitado tanto por la llamada crisis de representación como por la incapacidad de los gobiernos para disminuir los niveles de violencia. Y tres, no sólo se vive una crisis de representación; también las agresiones contra miembros de la clase política se volvieron cotidianas, lo que tiene un efecto importante en el ánimo de los ciudadanos y militantes, pero asimismo en los mecanismos de selección de candidatos, en las campañas electorales y en la formación de gobiernos.

Pero, ¿cómo están abordando el problema de investigación? y ¿en cuáles ejes teórico-empíricos han puesto la vista los politólogos y sociólogos en los estudios sobre violencia criminal? *Grosso modo*, los enfoques que han dominado el espectro de investigación podríamos clasificarlos en cuatro:

Enfoque sistémico

Este enfoque, como hemos señalado, ha sido desarrollado principalmente por Bayley y Godson (2000), y más recientemente por Briscoe (2008) y Buscaglia (2009), quienes hacen énfasis en encontrar los elementos transversales que existen en los subsistemas políticos. Más específicamente, aquellos referidos al mundo criminal que llegan a generar perturbaciones sistémicas y ponen en riesgo la estabilidad política. De acuerdo con esta percepción, en el vértice de política y crimen organizado existirían alianzas dinámicas entre criminales y políticos que cambiarían constantemente dependiendo de una variedad de circunstancias, incluidas las provenientes de los procesos de alternancia política, que se manifiestan desde los años ochenta del siglo pasado y que alteraron paulatinamente el mapa político y los

interlocutores tradicionales generando ese vacío que luego animaría la autonomía de los grupos criminales. Justamente, ese espacio muerto derivó en lo que sería propiamente la “delincuencia hiperfragmentada”, que sería producto de un débil control político sobre el crimen organizado. En esta nueva vertiente, la fluidez y la complejidad de las relaciones se volvieron asistémicas por esa ausencia de control político sobre las diversas organizaciones criminales, y a lo sumo podría hablarse, como sucede en medios criminales y periodísticos, de la tolerancia gubernamental de un cártel en perjuicio de los intereses de los demás. Esta ausencia de controles políticos y la incapacidad estructural del Estado para garantizar seguridad con las instituciones públicas del sector han propiciado el surgimiento del llamado “Estado paralelo”, es decir, un tipo de poder que aspira a cumplir con funciones económicas, políticas y sociales.

Enfoque sociohistórico

Esta visión analítica ha sido desarrollada principalmente por el sociólogo Luis Astorga (1995, 2000, 2003) y está construida en tres planos que se han ido entretrejiendo en sus distintas obras: La primera dimensión está asociada al mito, entendido como representación simbólica, de que “la distancia entre los traficantes reales y su mundo y la producción que habla de ellos es tan grande, que no parece haber otra forma, actual y factible... cuyas antípodas estarían representadas por la codificación jurídica y los corridos de traficantes” (Astorga, 1995). La segunda es la preocupación recurrente en Astorga por identificar “la era moderna de la prohibición de ciertos fármacos en 1914” (2003), que define e impone todo un discurso de la ilegalidad que persigue el consumo y la comercialización de estas sustancias. Sin embargo, en tanto ilegalidad se transformó en una actividad económica de lo “prohibido”, como más adelante lo fue el tráfico del alcohol, lo que provocó la transformación de la relación tradi-

cional entre política y tráfico de drogas para convertirse en las dos caras de una misma moneda.

Por último, los procesos de cambio político de finales de siglo xx habrían de ser definitivos para esa relación y el “desmoronamiento del viejo esquema”, lo que ha llevado irremediablemente al punto de hiperfragmentación de las redes criminales. Pero, algo más serio, Astorga concluía en el 2000 que

Gobernadores y ex gobernadores priístas, y otros altos funcionarios y ex funcionarios de la tecnocracia autoritaria... algunos de ellos señalados varias veces en el país y en el extranjero como sospechosos de tener relaciones cercanas con ciertos brazos operativos importantes del tráfico de drogas, con aspiraciones para encabezar un grupo político que llevaría con eventualidad a algunos de ellos a disputar la candidatura de la Presidencia, podrían establecer alianzas entre sí y con sectores militares afines, entre los cuales se encontrarían algunos con mando en puestos de primer nivel en la lucha antidrogas en estados de producción y tráfico (Astorga, 2000).

Enfoque institucionalista

Esta visión de larga tradición en la ciencia política busca responder a la pregunta acerca de si funcionan las instituciones, y está siendo reinterpretada a la luz de los acontecimientos en estados con altos índices de violencia por los politólogos Ernesto Casas y Rocío Ávila (2010). Los autores, inscritos en la tradición de los estudios institucionalistas sobre democracia representativa, ponen a discusión en su unidad de análisis tres valores intrínsecos al ejercicio democrático: opinar, organizarse y elegir a sus representantes políticos, apoyados en diversos teóricos de la democracia representativa, como Dahl (1992), Sartori (2000) y Held (2002), “de modo que el incumplimiento de alguno de éstos obstruye la marcha del modelo y por tanto hace imposible que éste pueda ser asimilado como propiamente democrático” (Ávila y Casas, 2010:73). La experiencia tamaulipeca, a decir

de Ávila y Casas, pone en entredicho al menos algunas de las premisas científicas, como la de que el índice de desarrollo humano, la educación o el bienestar son los mejores incentivos para que la gente acuda a las urnas a votar. Aquí no se cumple, pues el ausentismo es mayúsculo. Ante esta evidencia, una de sus conclusiones es que en ese estado hay una “democracia defectuosa”, sobre todo por los atentados de alto impacto que “pudieran ser asociados con actos de terrorismo”.

Enfoque electoral

Este enfoque privilegia el análisis del comportamiento electoral en estados con altos índices de violencia. Esta línea de investigación la desarrollan de manera especial Margarita Jiménez (2010) y José Daniel Souza y Jesús López (2010). La primera advierte que su método de estudio tiene un “carácter descriptivo”, por lo que utilizando el análisis diacrónico busca encontrar los elementos de cambio y continuidad en el proceso electoral de Chihuahua. Encuentra que en este estado norteño el abstencionismo en 2010 fue de 60 por ciento, y al analizar los resultados electorales concluye que el abstencionismo crece cuando disminuye la competitividad política y resulta triunfador el pri. Sin embargo, a pesar de la crudeza de la atmósfera de Chihuahua, explora salidas para concluir que ante los problemas de violencia y la crisis de representación que se vive en el estado la única posibilidad de disminuirlos es “escuchar a la sociedad, y cambiar el quehacer político evitando acciones de corrupción, fortalecer la capacidad institucional de la justicia, la protección de los derechos humanos”. Por su parte, Sousa y López abordan las elecciones desde una triple perspectiva analítica: calidad democrática, competitividad y rendición de cuentas. Este triángulo problemático lo desentrañan analizando no sólo el comportamiento electoral de los partidos, sino también la actuación del gobierno del estado y los recursos promovidos por los partidos

en contra del órgano electoral. Una de las conclusiones a las que llegan es reveladora: es necesario que los partidos políticos cumplan su función de instrumentos para lograr instituciones eficaces que den certidumbre a una convivencia ordenada y democrática. Resulta evidente que se requiere invertir en ciudadanía mediante políticas de educación y difusión de los valores cívicos y democráticos.

Conclusiones

Las elecciones siempre han necesitado de un ambiente que no vaya más allá de las tensiones propias de la política en condiciones de normalidad democrática. Cuando se presenta la violencia, aun cuando no siempre está fuera de las prácticas de la política democrática, ésta es capaz de procesarla ordenadamente. En México, el proceso de cambio creó instituciones destinadas a garantizar condiciones de equidad en la competencia, no para enfrentar las condiciones excepcionales de la violencia criminal, la que, como demostramos en el ensayo, tiende a ir en aumento y en menoscabo de la justicia.

No obstante, los comicios hasta ahora generan ganadores y perdedores que se conducen con civilidad reconociendo triunfos y derrotas. Pero no es suficiente. La perturbación del sistema político cada día es mayor y está afectando directa o indirectamente los procesos electorales, incluida la formación de gobiernos. Esta situación adversa obliga a revisar el papel de las instituciones y eventualmente modificar aquello que no está cumpliendo con su función. El país necesita una nueva generación de reformas y también nuevos estudios académicos que permitan una comprensión más objetiva de los procesos involutivos que están ocurriendo en las coordenadas de la política y el mundo criminal.

Es evidente que este problema antes se mantenía bajo control y no volverá a ser el mismo, porque ahora el fenómeno es distinto y atiende a una lógica más compleja. Como escribe el

historiador Lorenzo Meyer, los narcotraficantes se sacudieron ese control y hoy los papeles se han invertido, y son los cárteles de la droga los que buscan ser el actor dominante y subordinar a la clase política (*Noroeste*, 30 de septiembre de 2010). De ese tamaño es el problema de la nación y la urgencia de que desde la política se establezcan nuevos horizontes para evitar un mayor deterioro de la vida pública, que lleve a su vez a un ambiente de ingobernabilidad en el que la apuesta democrática por los votos sea cada vez más difícil de celebrar en condiciones normales.

Bibliografía

- Astorga, Luis A., 1995, *Mitología del “narcotraficante” en México*, Plaza y Valdés/unam, México.
- , 2000, “Crimen organizado y la organización del crimen”, en John Bayley y Roy Godson (eds.), *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, Grijalbo, México, pp. 85-113.
- , 2003, *Drogas sin fronteras. Los expedientes de una guerra permanente*, Grijalbo, México.
- Ávila Sánchez, Rocío y Ernesto Casas Cárdenas, 2010, “Tamaulipas 2010: Elecciones de excepción”, en Ernesto Hernández Norzagaray (coord.), *Elecciones en tiempos de guerra*, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, pp. 71-99.
- Bayley, John y Roy Godson (eds.), 2000, *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, Grijalbo, México.
- Beetham, David (eds.), 1994, *Defining and Measuring Democracy*, Sage, Nueva Delhi.
- Briscoe, Iván, 2008, “La ‘proliferación’ del estado paralelo”, fride working paper, núm. 71, en <http://es.scribd.com/doc/40484230/La-proliferacion-del-Estado-Paralelo>. Consultado el 24 de noviembre de 2011.

- Buscaglia, Edgardo, “El fracaso de la guerra contra el narco”, *Die Tageszeitung*, en http://nuestraaparenterendicion.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=87:edgardo-buscaglia-el-fracaso-de-la-guerra-contra-el-narco-por-el-diario-alem%C3%A1n-die-tageszeitung&Itemid=38. Consultado el 24 de noviembre de 2011.
- Curzio, Leonardo, 2000, “Crimen organizado y financiamiento de campañas políticas en México”, en John Bayley y Roy Godson (eds.), *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, Grijalbo, México, pp. 115-143.
- Fernández Menéndez, Jorge, 2001, *El otro poder*, Aguilar, México.
- Hernández, Anabel, 2010, *Los señores del narco*, Grijalbo, México.
- Hernández Norzagaray, Ernesto, 2010a (coord.), *Elecciones en tiempos de guerra*, Universidad Autónoma de Sinaloa. México.
- , 2010b, “Sinaloa: Ruptura en la élite política en un escenario de violencia y elecciones”, en Ernesto Hernández (coord.), *Elecciones en tiempos de guerra*, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, pp. 157-190.
- Huntington, Samuel, 1994, *La tercera ola democratizadora. La democratización a finales del siglo xx*, Paidós, Barcelona.
- Jiménez Badillo, Margarita, 2010, “Violencia política: déficit de democracia en la renovación de la clase política de Chihuahua”, en Ernesto Hernández Norzagaray (coord.), *Elecciones en tiempos de guerra*, Universidad Autónoma de Sinaloa. México, pp. 17-70.
- Merkel, Wolfgang y Auriel Croissant, 2001, “La democracia defectuosa como régimen político: instituciones formales e informales”, en Ramón Maíz (ed.), *Construcción de Europa, democracia y globalización*, vol. 1, Universidad de Santiago de Compostela, España, pp. 119-150.
- Meyer, Lorenzo, 2010, “Narcoinsurgencia, la guerra sin utopía”, *Noroeste*, “Agenda Ciudadana”, 30 de septiembre, p. 5.

O'Donnell, Guillermo, 1994, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, enero, pp. 55-69.

Puhle, Hans-Jurgen, 2002, "Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas", *Revista TOP*, pp. 1-16, Buenos Aires, en <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/doc/Top/Boletin/8.pdf>. Consultado el 5 de junio de 2012.

Sousa Oliva, José Daniel y Jesús López González, 2010, "Elecciones locales en Veracruz 2004-2010: competitividad acotada y pragmatismo partidario", en Ernesto Hernández Norzagaray (coord.), *Elecciones en tiempos de guerra*, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, pp. 233-264.

The Economist Intelligence Unit, "Ranking El Mundo en 2007", en <http://www.economist.com/theworldin/2007>. Consultado el 24 de noviembre de 2011.

———, "Índice Democrático 2010. La democracia en retroceso", en <http://www.eiu.com/public/>. Consultado el 24 de noviembre de 2011.

Parte III
Espacios públicos y ciudadanía

Capítulo 10

Disputas político-electorales y comités ciudadanos: hacia las elecciones de 2012 en la Ciudad de México

*Héctor Tejera Gaona
y Emanuel Rodríguez Domínguez*

El propósito de este capítulo es presentar, mediante un análisis de la integración y desenvolvimiento de comités ciudadanos –órganos formales de representación ciudadana elegidos en octubre de 2010–, un estudio de caso que prefigura las características de la lucha político-electoral en la Ciudad de México, en el que mostraremos tanto un panorama actual de la estructura de poder político en la Ciudad de México, como las posibilidades o límites que dichos comités presentan para sustentar una estrategia electoral en el contexto de las elecciones de 2012. Lo anterior, porque los comités ciudadanos se han convertido en una pieza importante en la pugna político-electoral que se está desarrollando actualmente en la Ciudad de México. Diferentes grupos políticos los han integrado a su imaginario¹ como una forma de incrementar su fuerza electoral, tanto en el Partido de la Revolución Democrática (con el fin de obtener el mayor número de candidaturas a los puestos de representación popular) como en el contexto de las elecciones de 2012.

¹ Entendemos los imaginarios sociales como subjetividades colectivas con las que los integrantes de las comunidades sociales visualizan e interpretan el mundo y configuran sus identidades (Baczko, 1991).

Analizaremos el imaginario que han mostrado los legisladores que diseñaron la Ley de Participación Ciudadana, el de los funcionarios del Instituto Electoral del Distrito Federal (iedf) sobre el carácter de los comités ciudadanos, así como el de los diversos grupos políticos que los consideran un medio para ampliar sus redes políticas. Expondremos la distancia que existe entre las expectativas que éstos despliegan sobre su efectividad político-electoral y sus alcances reales y límites como gestores de bienes o servicios. Nos detendremos en las contradicciones entre el diseño formal y el funcionamiento contextual de los comités ciudadanos, profundizaremos en su desempeño y describiremos los obstáculos burocrático-administrativos que entorpecen su funcionamiento.² Finalmente, abundaremos en su interacción política interna, en las confrontaciones entre sus integrantes debido a sus distintas agendas políticas y en su efectividad para ampliar las redes de influencia de diferentes sectores políticos que actúan en la Ciudad de México.

Parte de los problemas de funcionamiento de los comités ciudadanos deriva de las tensiones entre su diseño formal, que muestra una visión idealizada de lo social, y sus posibilidades de acción en el contexto del espacio público, donde son sometidos a diversas fuerzas políticas cuyo propósito es alcanzar una mayor influencia socioterritorial en la ciudad. Estas fuerzas están principalmente encabezadas por diversos grupos del Partido de la Revolución Democrática (prd) insertos en el Gobierno del Distrito Federal (gdf) y en las administraciones delegacionales. Por ello, para ahondar en cómo se han integrado y funcionan los comités ciudadanos, se requiere ubicarlos en la dinámica política que caracteriza tanto a la administración central como a las delegaciones políticas, aunque también en la relación entre estos

² La información presentada ha sido recabada mediante el estudio de campo realizado en varias delegaciones de la Ciudad de México por un equipo de antropólogos participantes en el proyecto interinstitucional de ciencia básica “Las paradojas de la democracia en México”, coordinado por Héctor Tejera Gaona y con financiamiento del Conacyt. Los autores desean agradecer a los becarios Pamela Alfaro, Francisco Hernández y Boris Sánchez su participación en el proyecto.

dos niveles de gobierno de la capital del país. Los contenidos de tal dinámica están marcados por la confrontación abierta o soterrada entre facciones del prd como Izquierda Democrática Nacional (idn), Nueva Izquierda (ni), Izquierda Social (is), Foro Nuevo Sol (fns), Izquierda Renovadora en Movimiento (irm), entre otros, que se disputan la Ciudad de México mediante alianzas y escisiones, y ocupan delegaciones y puestos en la administración central, así como controlan organizaciones urbanopopulares en diversas colonias de la urbe. Las pugnas entre esos grupos matizan la integración y las acciones de los comités ciudadanos debido a que han buscado utilizar esta forma de representación ciudadana como una estructura para apalancar su influencia política en las diversas colonias de la capital del país. Por ello, como se ha dicho, explicar el funcionamiento de los comités ciudadanos requiere situarlos en la dinámica política que esas pugnas han propiciado.

No puede omitirse en dicha explicación la influencia que han tenido los diversos líderes e intermediarios que se desenvuelven en las colonias de la Ciudad de México. Los resultados del trabajo de campo indican que diferentes instancias de gobierno, particularmente las delegaciones políticas, negociaron con ellos con el propósito de que encabezaran las planillas que compitieron por los comités en las elecciones de octubre de 2010. Su objetivo fue, por un lado, integrar una estructura formal que centralizara en los Consejos Ciudadanos Delegacionales³ a las redes políticas con las que había acuerdos de atención gubernamental, así como afinidad política, y por otro, evitar que los grupos opositores al gobierno delegacional ocuparan esa estructura para, mediante ella, presionar a las autoridades y debilitar la gobernabilidad con la exigencia constante de atención gubernamental.

Las organizaciones populares observadas en el trabajo de campo han negociado con las delegaciones (tanto con las que

³ La ley propone una estructura piramidal cuya base son los representantes de manzana, seguidos por los comités ciudadanos y en la cúspide el Consejo Ciudadano Delegacional, que representa a los comités ante el jefe delegacional.

gobierna el prd como con las que gobierna el pan) en la medida en que ello ha sido útil para su agenda de intereses particulares, y por ello, en su acción política, pueden representar los intereses delegacionales. Pero también se han relacionado con el gobierno central actuando, a veces, en el ámbito delegacional en el marco de los acuerdos entablados. Al mismo tiempo, algunas organizaciones han coqueteado con el Partido Revolucionario Institucional (pri) previendo que la influencia de éste en el Distrito Federal se incremente como resultado de su probable triunfo en las elecciones de 2012. Por esto, su actuación política no puede simplificarse, ya que son organizaciones sustancialmente pragmáticas que actúan con base en una compleja red de negociaciones cuyo propósito es obtener el mayor provecho posible.

Bajo las condiciones descritas, se ha comprobado mediante el estudio de campo que los escasos comités de carácter ciudadano (es decir, con demandas de índole cívica relacionadas con el mejoramiento de su entorno vecinal o de sus colonias) han sido principalmente aquellos integrados por vecinos pertenecientes a organizaciones ciudadanas (asociaciones vecinales y administradores de unidades habitacionales, entre otras), o elegidos en colonias donde no fácilmente prospera la intermediación política, como algunas de clase media-alta.

Imaginario políticos y participación ciudadana

La participación ciudadana es un símbolo condensado (Shore, 2010), ambiguo y multiséntico, que matiza el imaginario sobre lo social, la sociedad civil y la ciudadanía entre los diferentes actores sociales que interactúan en la arena política de la Ciudad de México. Muestra, igualmente, las transformaciones en el tiempo, las cuales han influido tanto en las concepciones legislativas sobre dicha participación como en las prácticas gubernamentales con que se han diseñado e implementado las políticas públicas.

Hace una década, la perspectiva de participación mostrada por el prd y por los funcionarios de los primeros gobiernos de ese partido en la capital estaba impregnada por una visión optimista sobre la sociedad civil. Para Álvarez *et al.* (1998), el aplauso acrítico a ella era todavía predominante en la década de los noventa. En efecto, el potencial democrático asignado a la sociedad civil permeaba el imaginario de la mayoría de los actores políticos y académicos, y las primeras administraciones perredistas de la Ciudad de México participaban de la visión que le asignaba una fuerza renovadora que desplazaría a las viejas prácticas políticas del régimen priísta. Por esta razón, la participación ciudadana ocupó un lugar importante en el diseño de las estrategias gubernamentales para resolver los problemas urbanos. En ese entonces el impulso de la democracia directa no era importante en el papel que se adscribía a la ciudadanía y a la sociedad civil, tal y como ahora se pretende asignar en los contenidos de la Ley de Participación Ciudadana (lpc). Volveremos sobre este punto.

Hace una década se impulsaron los primeros procesos participativos en la ciudad, con figuras como las Asambleas Comunitarias, que “debían ser el eje central de la participación y con ellas la gente tendría que decidir hacia dónde destinar el presupuesto, así como otras figuras, tales como: la consulta popular, el plebiscito, el referéndum, que permiten a la ciudadanía la injerencia en los asuntos del Estado”.⁴ Además, como se ha dicho, la participación ciudadana fue visualizada como una estrategia que permitiría desplazar a las redes corporativas y clientelares priístas que subsistían en la ciudad. Es muy probable que por ello la intención general para convocar a la primera elección de comités (en ese entonces “vecinales”) haya sido la de generar estructuras de representación alternas que realizaran gestiones para solucionar los problemas de las Unidades Territoriales en las que fue dividido el Distrito Federal.⁵

⁴ Entrevista con asesor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 20 de abril de 2011.

⁵ En las elecciones de 2010 se estableció la representación por colonia de los co-

Sin embargo, en este proceso participaron activamente los partidos políticos, quienes consideraron a los comités como un “espacio a ganar” para sustentar sus actividades proselitistas dirigidas a las campañas del 2000. De esta forma, soterradamente, hicieron labor partidaria y los comités elegidos representaron, en términos generales, a dichos partidos. Debido a que eran los primeros años de los gobiernos perredistas, tenemos datos que muestran que muchas redes priístas tomaron el control de un número significativo de comités y desde ellos se dedicaron a confrontarse con las delegaciones y a boicotear los acuerdos entre éstas y los demás comités.

Paulatinamente, los funcionarios gubernamentales aprendieron que la participación estaba matizada por las redes de poder político imperantes en el contexto urbano y que, por tanto, *a*) cualquier espacio que se abriera a la participación se convertía, con el propósito de ocuparlo, en motivo de pugna entre actores políticos ya establecidos; *b*) los espacios formales de participación ciudadana se transformaban, en consecuencia, en plataformas utilizadas por los diversos actores políticos para intentar alcanzar sus objetivos; *c*) la sociedad civil estaba en realidad compuesta por grupos e intereses que actuaban sin considerar el beneficio general sino sus propósitos particulares, y *d*) el impulso de formas de representación ciudadana propiciaba que los esfuerzos de las delegaciones se dirigieran a la atención de demandas partidarias envueltas en la piel de demandas ciudadanas.

Ante lo arriba expuesto, encontramos que las delegaciones buscaron disolver rápidamente su relación con los comités vecinales, particularmente desde 2002, argumentando que su periodo de representación había finalizado. Además, con el tiempo fueron transformando las oficinas de participación ciudadana en instancias de enlace entre los ciudadanos, los programas de apoyo social y los gobiernos delegacionales.

mités elegidos. Tenemos indicios de que este cambio se realizó, entre otros, con el propósito de desarticular redes de poder y liderazgos que se habían enquistado en las Unidades Territoriales y dificultaban el ejercicio de gobierno.

Actualmente, éste es el carácter predominante que muestran dichas oficinas. Su principal vínculo con la ciudadanía no se basa en abrir espacios para que contribuyan a la definición e implementación de las políticas públicas, sino en aplicar un repertorio de acción clientelar (De Barros, 2011) sustentado en programas sociales. Es decir, se transformaron en el canal burocrático-administrativo mediante el cual se distribuye el gasto social y se fortalecen los lazos de dependencia entre gobiernos delegacionales o administración central y ciudadanos en situación de pobreza.

Además de la resistencia de los jefes delegacionales a negociar con una estructura formal de organización ciudadana ocupada por los partidos políticos, otro de los obstáculos que durante varios años se presentaron para renovar los comités ciudadanos fue la confrontación entre diversos grupos políticos del prd, basada en su percepción de que podrían no estar en condiciones de igualdad para competir con otros grupos por el control de las redes político-territoriales, con lo que se obstruía tanto la legislación al respecto como la convocatoria a nuevas elecciones. Sobre el particular, un entrevistado opina:

En los años de 2003-2006, las consecuencias de las declaraciones de Bejarano sobre la participación ciudadana son fatales para la corriente Izquierda Democrática Nacional, porque cuando él es coordinador de la bancada perredista menciona en una reunión con diputados del prd, que la reactivación de los procesos de participación ciudadana en el Distrito Federal puede utilizarse para tener presencia socioterritorial en todas aquellas colonias donde no han logrado posicionarse hasta ese momento. Con esta declaración, las demás corrientes del partido se dan cuenta de su estrategia y se oponen a legislar en el tema de participación ciudadana, además de que adquieren conciencia de la importancia de los procesos de participación.⁶

⁶ Entrevista con un asesor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (aldf), 20 de abril de 2011.

Otra de las causas que retrasaron notablemente la elección de los comités ciudadanos fue el cambio de actitud ante la participación ciudadana del jefe de Gobierno del periodo 2000-2006, quien en un inicio impulsó reformas legales, así como la implantación del presupuesto participativo en seguridad pública, con el propósito de fortalecer el papel de la ciudadanía en los asuntos de gobierno. No obstante, al encontrar una situación similar a la enfrentada por los jefes delegacionales (es decir, que muchos comités eran difícilmente manejables debido al contenido político contestatario que mostraban), consideró que si se realizaban nuevas elecciones vecinales se corría el riesgo de repetir la experiencia de 1999 relativa a la integración de dichos comités por partidos políticos de oposición. Además, estas estructuras de participación ciudadana no serían eficientes como red política para su candidatura presidencial. Por ello no promovió que se eligieran nuevos comités.

Como consecuencia de todo lo anterior, durante más de una década no se eligió una estructura formal de representación ciudadana en la Ciudad de México.

Hemos encontrado que la reactivación de los comités ciudadanos fue el resultado de dos procesos que se influyeron mutuamente. Por una parte, existe un mayor equilibrio en el poder entre las facciones que integran el prd como resultado de la fragmentación de algunas de ellas; en consecuencia, hay más fuerzas actuantes pero éstas cuentan con menor poder. Por otra, esa circunstancia ha permitido que en algunos casos se negocien acuerdos en los que cada una de las facciones considera que obtiene alguna ventaja. Bajo estas circunstancias, estas facciones vieron en la elección de los comités ciudadanos una oportunidad para poder competir por espacios de presencia socioterritorial en condiciones más equitativas de competencia política. Derivado de lo anterior, se observó que los resultados de la elección de los comités ciudadanos ratificó la correlación de poder entre las diferentes corrientes de este partido. En consecuencia, el número de comités asociados a cada una de ellas es

un indicador de su fuerza político-territorial en la capital de la República.

Imaginario legislativo y comités ciudadanos

La Ley de Participación Ciudadana (lpc) muestra los imaginarios sobre lo social, la sociedad civil y la ciudadanía que presentan los legisladores locales, los cuales, a su vez, participan de las percepciones de los diferentes grupos políticos (sustancialmente del prd) que actúan en la capital del país. En cuanto al imaginario de lo social, en la ley se hace tabla rasa de los intereses particulares y de grupo, así como de la desigual distribución del poder político en el ámbito público. Por lo que se refiere al imaginario sobre la sociedad civil, en la lpc se le concibe como un conjunto de “organizaciones ciudadanas” definidas como “personas morales sin fines de lucro, que reúnan los requisitos (...) y a través de los cuales la ciudadanía ejerce colectivamente sus derechos a la participación ciudadana” (art. 6, lpc). Esta idealización contrasta con el juego político de la estructura social que existe en la capital del país. La definición es muy amplia, lo cual propicia la intervención de grupos corporativos, como los comerciantes informales del primer cuadro de la ciudad, en el Consejo Ciudadano Delegacional. Estas “organizaciones ciudadanas”, aun cuando no tienen formalmente voto en las resoluciones del Consejo, han mostrado gran capacidad para influir en esta instancia de representación colectiva, que si bien es minoritariamente ciudadana por la significativa influencia del gobierno y los partidos en los comités, lo es aún menos por el poder que dichos grupos corporativos ejercen.

En cuanto al imaginario sobre lo ciudadano, en la lpc se disuelven las diferencias entre distintos sectores sociales agrupándolos en un colectivo homogéneo. Es sabido que la noción de ciudadanía empleada en el aparato jurídico-legal intenta promover la integración del Estado-nación con base en la igual-

dad formal de los deberes y derechos asociados a dicha noción. Pero esta búsqueda de integración encubre, tras el discurso de una comunidad imaginaria (Anderson, 1993), las desigualdades sociales y la diferente capacidad que muestran diversos sectores de la sociedad para incidir en el ámbito público. Bajo estas condiciones, en la lpc se obvia que los espacios de participación a la ciudadanía son ocupados por grupos políticos que la inhiben y que desplazan a quienes no están integrados a ellos. Esto es inherentemente antidemocrático y subordina, además, los intereses de los habitantes de las colonias a los gubernamentales y partidarios, o en su caso a los que representan los líderes locales.

Cuadro 10.1. Coordinaciones definidas en el artículo 97 de la lpc.

i	Coordinación Interna
ii	Coordinación de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito
iii	Coordinación de Desarrollo Social, Educación y Prevención de las Adicciones
iv	Coordinación de Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente
v	Coordinación de Presupuesto y Planeación Participativa y de Desarrollo Económico y Empleo
vi	Coordinación de Desarrollo y Servicios Urbanos
vii	Coordinación de Capacitación y Formación Ciudadana y de Comunicación y Cultura Cívica
viii	Coordinación de Fomento a los Derechos Humanos
ix	Coordinación de Fomento a la Transparencia y Acceso a la Información
x	Coordinación de Equidad y Género

Otro imaginario que se muestra en la lpc y que se expresa en las actividades que debe realizar el comité ciudadano está estrechamente asociado a la concepción de *ciudadano total* mostrada por los legisladores que redactaron la ley; es decir, aquel que dedica toda su energía a participar en el ámbito público para incidir en diversos problemas, sin importar sus restricciones estructurales tanto en el ámbito individual como en el plano organizativo. De esta forma, esos legisladores decretaron diez

coordinaciones internas mediante las cuales pretenden que sus integrantes atiendan los problemas de la ciudad.

Las coordinaciones de “Equidad y Género”, “Fomento a la Transparencia y Acceso a la Información”, “Capacitación y Formación Ciudadana y de Comunicación y Cultura Cívica” (*sic*) y “Fomento a los Derechos Humanos” expresan su imaginario sobre el desarrollo y fortalecimiento normativo institucional vinculado a su concepción de la democracia participativa. Otras coordinaciones, como las de “Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente” y “Presupuesto y Planeación Participativa y de Desarrollo Económico y Empleo” (*sic*), refieren por lo general a problemas que son competencia de las instituciones, por la magnitud y complejidad que su atención implica, pero ahora se asigna a los ciudadanos la responsabilidad de su solución.

Cabe precisar que las coordinaciones que tienen sentido para los ciudadanos son, por razones obvias, las que atienden los temas de “Desarrollo Social y Educación”, “Desarrollo y Servicios Urbanos” y “Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito”. Otra importante es la “Coordinación Interna”, la cual, en la práctica, se ha convertido en la “Presidencia” del comité. Estas cuatro coordinaciones son la manzana de la discordia entre las distintas fuerzas políticas al interior de los comités. Aun cuando el presupuesto participativo se sitúa en una de las coordinaciones mencionadas, las actividades de su implementación recaen, usualmente, en la cartera del “Coordinador Interno”.

Todas las coordinaciones definidas en la lpc se han establecido sin consultar a quienes son responsables de ellas: los habitantes de la Ciudad de México. Por ello, sostenemos que pertenecen más al ámbito del imaginario de los legisladores sobre el quehacer ciudadano, que a las demandas ciudadanas por la ampliación de sus espacios de influencia en las decisiones gubernamentales. Más aún, el diseño general de los comités los aleja de la participación entendida como intervención en las acciones sustantivas de gobierno. El ejemplo más representativo de esta situación es el acotamiento de su acción a las actividades

asociadas al presupuesto participativo. En la práctica, tal delimitación despoja a los comités de la capacidad para gestionar bienes y servicios para las colonias que representan. Otra limitante establecida por los asambleístas es que los comités sólo pueden direccionar un porcentaje de entre el uno y el tres por ciento del presupuesto delegacional anual en tres rubros previamente delimitados: obras y servicios, equipamiento e infraestructura y prevención del delito.

De lo anterior se desprende que los imaginarios analizados sobre lo social, la sociedad civil y la ciudadanía subordinan la participación ciudadana a los intereses de las fuerzas políticas inscritas tanto en los diferentes ámbitos de gobierno de la Ciudad de México como en los principales partidos.

Aun cuando la lpc prohíbe la participación de los partidos políticos y las autoridades gubernamentales en la integración de los comités ciudadanos, esta prohibición es letra muerta ya que no estipula los procedimientos que la garanticen. En realidad, esta y otras restricciones se ubican únicamente en un ámbito normativo y no median en las relaciones políticas prevalecientes en la capital del país, ni pueden aplicarse mediante el andamiaje institucional que respalda la participación ciudadana en el Distrito Federal.

Los imaginarios mencionados también ocultan el verdadero carácter de muchos comités ciudadanos cuyos integrantes son en realidad “actores grises” (Auyero, 2007), debido a que su acción política, individual o colectiva, no expresa los intereses ciudadanos –aun cuando ellos manifiestan formalmente lo contrario–, sino los de grupos y organizaciones cuya gestión se dirige particularmente a las redes políticas de las cuales forman parte.

Al respecto, cabe precisar que entendemos por participación ciudadana, se exprese o no a través de los comités, aquella que busca incidir en las decisiones de gobierno con el propósito de mejorar las condiciones de vida de quienes integran una comunidad, sin que ello implique la búsqueda de beneficio personal

o ascenso político (Tejera, 2003). Pero lo que encontramos en la acción de muchos integrantes de comités es el propósito de fortalecerse políticamente mediante relaciones de intermediación y pactos clientelares.

Otro imaginario que cabe resaltar es la vinculación que establecieron los legisladores entre los comités ciudadanos y el iedf. Haberle asignado al instituto diversas responsabilidades asociadas a los comités ciudadanos probablemente haya sido la síntesis de la pugna entre diferentes facciones del prd y la solución más “neutral”, calculando que era preferible asignarlas a este instituto antes que a las delegaciones o al gobierno central. Sin embargo, los funcionarios de las juntas distritales del instituto no son políticamente neutros. Hemos encontrado que éstos también buscan influir en los comités para beneficio de sus intereses o preferencias políticas. Este “organismo ciudadano” es, también, un actor más en la arena política en que se desenvuelven los comités.

Un factor importante por el cual se adjudicó al iedf la organización de los comicios para elegir comités ciudadanos es que esta tarea rebasa por mucho las posibilidades organizativas de los habitantes de la Ciudad de México, además de que el iedf cuenta con experiencia en la organización de elecciones. Pero lo que llama la atención es que se le ha responsabilizado de tareas como la capacitación, la organización y la vigilancia de las actividades cotidianas de esos comités, entre las cuales podemos mencionar la celebración de asambleas ciudadanas trimestrales, además de fungir como árbitro de sus pugnas internas. Más particularmente, está encargado de avalar la expulsión de algún integrante del comité, así como de aprobar su reemplazo. Asimismo, “toma nota” del desenvolvimiento de las votaciones de las consultas ciudadanas para determinar los rubros de gasto del presupuesto participativo y supervisa la elección de los representantes de manzana.

La influencia del iedf en la dinámica de los comités está matizada por los imaginarios político-organizacionales que carac-

terizan a los integrantes de esta institución. En efecto, al observar en el trabajo de campo su desempeño, encontramos que su diseño normativo y su cultura institucional están dirigidos a organizar procesos electorales donde se confrontan partidos políticos, por lo que sus integrantes no muestran una cultura democrática entre la ciudadanía. En lugar de fomentar el diálogo y los acuerdos colectivos entre los integrantes de los comités, el estudio de campo indica que sus funcionarios imponen una dinámica en la relación entre vecinos y comités, así como entre los integrantes de los comités, sustentada en la lógica de competencia partidista. Acostumbrados a relacionarse con políticos, tratan de forma similar a los ciudadanos, y por ello muestran falta de criterio para lidiar con situaciones de relación interciudadana que requieren imaginación e iniciativa y para las cuales no han sido capacitados ni han adquirido experiencia. Son situaciones que, además, escapan a la lógica partidaria y al ámbito normativo legal con el que usualmente perciben la solución de los disensos ciudadanos. Al mismo tiempo, someten a los miembros de los comités a procesos de institucionalización que se derivan de la subordinación legal de esos comités a esta y otras autoridades (jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa, jefes delegacionales y Tribunal Electoral del Distrito Federal).

En el trabajo de campo se ha encontrado que el iedf establece relaciones con los coordinadores internos tratándolos como si fueran los “representantes”, afirmando incluso que “ellos son los más importantes dentro de estas estructuras”, como sus funcionarios han sostenido en algunas de las reuniones con los coordinadores. La cuestión es que los comités no están organizados jerárquicamente, como claramente lo establece la lpc en el artículo 98.⁷ La percepción jerárquica que tiene el iedf de los comités es en realidad una extrapolación de las estructuras partidarias con las cuales dichos funcionarios están acostum-

⁷ “Todos los integrantes del comité ciudadano y sus coordinaciones o áreas de trabajo son jerárquicamente iguales. La coordinación interna del comité recaerá en la fórmula que obtenga la mayoría relativa en la votación, y *no tendrá* la representación del comité ciudadano” (lpc, 2010:47. *Cursivas nuestras*).

brados a tratar. En términos generales, este organismo electoral está propiciando la instauración de diferenciaciones o desigualdades, además de las ya existentes, que en su conjunto disminuyen las posibilidades de que la participación ciudadana se sustente en la integración democrática y en la discusión participativa entre la ciudadanía.

La participación ciudadana requiere, más que de reglas de funcionamiento electoral, de una integración democrática con base en acuerdos mínimos que facilite alcanzar consensos en el ámbito local. Lo que se debiera buscar es la construcción de una democracia participativa sustentada en el diálogo y la negociación entre ciudadanos que frecuentemente presentan diferencias económicas, políticas y culturales a veces muy profundas (Cornwall y Vera, 2007; Delli Carpini *et al.*, 2004), y las cuales no se resuelven mediante cursos sobre “qué es la democracia” y “los derechos y deberes de los comités”. Pero los ciudadanos son tratados a través de una cultura política basada en una organización institucional acostumbrada a establecer las normas y dirimir las pugnas entre organizaciones político-partidarias. Esto no fomenta una cultura democrática de carácter ciudadano, como han pretendido los funcionarios de este instituto,⁸ sino que debilita los endeble vínculos vecinales y de identidad ciudadana que prevalecen en la Ciudad de México.

En todo caso, podría sostenerse que la forma en que el iedf se relaciona con los comités ciudadanos es adecuada, en la medida en que éstos están integrados por grupos políticos vinculados a los partidos. Sin embargo, el discurso formal del iedf se ha centrado en que está coadyuvando con los ciudadanos a fortalecer la democracia participativa. Pero, en síntesis, el iedf ha trasminado su burocracia, formas institucionales de manejar los problemas electorales y los intereses políticos de sus funcionarios, a los ámbitos de la participación ciudadana.⁹

⁸ Véase http://www.iedf.org.mx/index.php?cadena=ut/ucs/boletines/com2011/boletin_008.php.

⁹ En el trabajo de campo hemos observado que algunos funcionarios del iedf asesoran a los “coordinadores internos” de los comités ciudadanos para que no

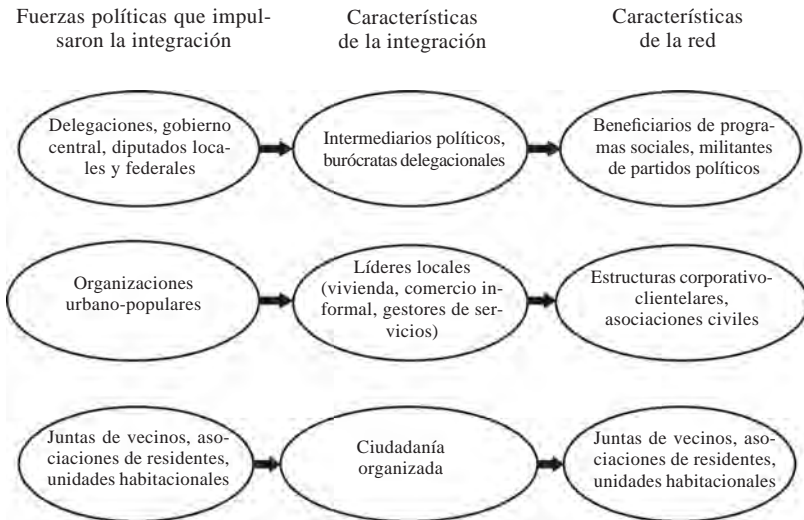
Interacción política interna de los comités ciudadanos

Desde su integración como planillas, el estudio de campo mostró que la elección de los comités vecinales fue propiamente una “elección de gobierno”. En este sentido, los actores principales fueron las delegaciones, la administración central, las corrientes perredistas, algunos integrantes de la aldf y diputados federales vinculados con liderazgos locales. También tuvieron influencia organizaciones urbano-populares y de comercio ambulante. Por ejemplo, en el Centro Histórico se formaron diversas planillas que, según datos de campo, no requirieron negociar con la Delegación Cuauhtémoc para triunfar en las elecciones debido a que sus integrantes definieron el resultado de las elecciones. Además, como se ha dicho, la renaciente influencia del pri ha comenzado a manifestarse, pues algunos comités están ligados a este partido. Los pocos comités integrados por ciudadanos provienen, en su mayoría, de estructuras organizativas ya existentes, tales como asociaciones de vecinos o colonos, las que por ello estuvieron en condiciones de competir electoralmente con los actores políticos mencionados. En el diagrama 10.1 se muestra esquemáticamente cómo se integró la estructura política mediante la cual se constituyeron las planillas para la elección de los comités.

Hemos organizado el diagrama ubicando, en primer lugar, a las fuerzas políticas que impulsaron la integración de las planillas; en segundo, las características de quienes las integraron, y en tercero, la red de la que éstos provienen y a la cual, en su caso, benefician. De esta forma, por ejemplo, las delegaciones, el gobierno central y los diputados se relacionaron con los intermediarios políticos al otorgarles apoyo a sus redes mediante programas de gasto social, así como con “burócratas de calle”

tramiten la baja de ningún integrante de sus planillas, asistan o no a las sesiones del comité, argumentando que si realizan dicho trámite “perderán fuerza política frente a los demás grupos que integran el comité”, al dejar de ser la planilla con más integrantes.

Figura 10.1.



delegacionales provenientes de las organizaciones urbano-populares.¹⁰

Como se desprende de lo descrito, la lógica mediante la cual fueron integradas las planillas implicó negociaciones entre los actores políticos mencionados y los líderes ubicados en las colonias de la ciudad, y en ellas se buscó que éstos encabezaran las planillas mediante una agenda de trabajo ya negociada con el propósito de evitar confrontaciones posteriores. Lo que se buscó, como afirma un funcionario delegacional entrevistado, era que no fueran “una piedra en el zapato sino más bien un grupo de trabajo”. Usualmente, aquellas planillas que fueron encabezadas por líderes locales ganaron las elecciones debido a que llevaron a sus clientelas a votar. En cambio, las formadas por ciudadanos

¹⁰ Muchos de estos representantes de organizaciones populares han sido contratados por la delegación con un doble propósito: por un lado, mantener el control de las organizaciones que actúan en el ámbito delegacional y, por el otro, que estos burócrata-representantes se conviertan en el canal de distribución del gasto social hacia sus organizaciones de pertenencia. Esta estrategia clientelar ha sido una constante en las delegaciones en las que se ha realizado investigación de campo.

difícilmente reunieron una cantidad de votos más allá de aquellos sufragados por familiares y vecinos cercanos. En este sentido, las elecciones fueron ganadas por la aplanadora clientelar.

La lección más importante del proceso descrito es que se requiere fomentar la organización ciudadana para enfrentar la organización partidaria cuando las elecciones se realizan bajo condiciones similares a las que se diseñan para una contienda político-electoral. Si en este caso, a diferencia de la elección de 1999, la pugna no fue entre partidos sino entre grupos del prd, ello se debe al carácter dominante de este partido en la ciudad. Pero lo cierto es que en ambas elecciones los ciudadanos fueron desplazados por las organizaciones políticas. En consecuencia, las posibilidades de que tales comités se convirtieran en ámbitos para impulsar la democracia deliberativa, es decir, lugares donde los ciudadanos definieran sus problemas comunes y aprendieran en la práctica a tomar decisiones democráticas, como ha propuesto Habermas (1998), entre otros teóricos, no aplica para el caso de la Ciudad de México, salvó en contadas ocasiones.

La competencia entre diferentes actores políticos por formar planillas que los representaran propició al momento de las elecciones que los comités fueran constituidos por miembros con intereses diversos y frecuentemente contrapuestos. De esta forma, hemos encontrado que los integrantes de los comités, ya sea en pequeños grupos o individualmente, pretenden direccionar las actividades del comité hacia sus intereses o en provecho de sus redes políticas. Lo que buscan es que los beneficios de los programas sociales o las mejoras en los servicios de las colonias se dirijan hacia aquellos con quienes mantienen vínculos políticos y que votaron por ellos.

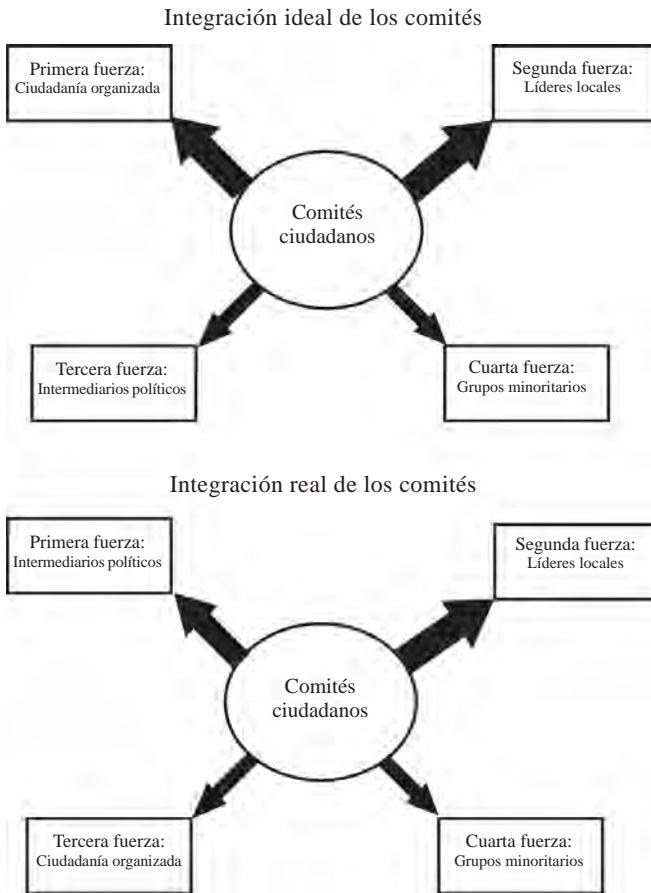
En el trabajo de campo se han encontrado comités en los que uno o varios de sus integrantes pueden estar ligados al gobierno delegacional, otros más están relacionados con algún diputado local, uno está vinculado a la administración central y otro a un diputado federal. Ello deriva de las reglas mediante las cuales los comités se forman, particularmente el artículo 112 de la lpc, que establece que de sus nueve integrantes cinco corresponden a la

planilla ganadora, dos a la que se ubica en segundo lugar y uno cada una a la tercera y cuarta planillas, respectivamente. Esta integración, en una lógica ciudadana, podría ser democrática, pero resulta conflictiva cuando se trata de grupos políticos distintos, que representan facciones que se disputan el control de la capital y que movilizaron sus redes en las elecciones internas del *prd* con el fin de apoyar a sus precandidatos para ocupar los puestos de elección popular con miras a las elecciones de 2012. Como consecuencia de esta integración, en la realidad los comités se han segmentado y sus miembros trabajan “cada uno por su lado”, disputándose entre ellos la representación y, por ende, la intermediación ante las diferentes instancias de gobierno que atienden los problemas ciudadanos. En este sentido, la *lpc* establece una estructura ideal de los comités ciudadanos, mientras que la real es diametralmente diferente. En los hechos, los comités sustancialmente ciudadanos (es decir, los constituidos en su mayoría por los responsables de las juntas de vecinos y de las asociaciones de residentes, o por los representantes de las unidades habitacionales) son una minoría. Por el contrario, el trabajo de campo ha mostrado que quienes ocuparon la primera fuerza en los comités fueron los intermediarios políticos y los “burócratas de calle” delegacionales, como puede observarse en el diagrama 10.2.

El imaginario de funcionarios y operadores políticos de los partidos es que los comités son una estructura de representación que, por ser el canal para que “bajen” apoyos y servicios a las colonias, son un excelente medio para acceder y ampliar las redes políticas, así como para controlarlas electoralmente. Se les considera correas transmisoras de acciones que fortalecen la influencia de los actores políticos que las utilizan. Pero para ello los comités tendrían que satisfacer alguno o varios de los siguientes requisitos:

- a) Ser intermediarios eficientes de los programas de gasto social de las delegaciones y del gobierno central; es decir, acaparar y repartir de forma amplia los beneficios de tales programas (esto requeriría de una organización que usual-

Figura 10.2.



mente rebasa tanto sus capacidades como las que muestran las redes de las que provienen y las que pudieran formar con la distribución de esos beneficios).

- b) Lograr que los resultados de la realización de las obras seleccionadas en las consultas del presupuesto participativo se realicen en tiempo y forma.

Al momento de escribir estas páginas nos encontramos ante dos hechos: el primero, que solamente en casos muy particulares

se ha ejercido el presupuesto para las solicitudes ciudadanas realizadas a principios de 2011.¹¹ Se ha sostenido que el gobierno central no proporcionó los recursos, a la vez que buscó fortalecer su vínculo con los comités y atender algunas de sus demandas, con la finalidad de desgastar la relación con las delegaciones. El segundo, que se ha buscado empalmar la gestión cotidiana delegacional con el presupuesto participativo; es decir, que se ha impulsado que los ciudadanos soliciten actividades que ya realizan las delegaciones (por ejemplo, pavimentación y poda de árboles), reclamos que no requieren de un presupuesto adicional y que la delegación puede cumplir mediante una solicitud en ventanilla. Con ello se pretende enmascarar que los gobiernos locales no han materializado, por la razón que fuere, el presupuesto participativo.

Por lo demás, cabe precisar que los rubros en los cuales ha sido dividido el presupuesto corresponden, en lo general, a servicios que las delegaciones ya realizaban, por lo que, como sostiene un entrevistado, “el presupuesto participativo busca subsanar los atrasos que tienen las demarcaciones en materia de obras y servicios”.¹² La realidad es que hasta el momento el presupuesto no ha cumplido las expectativas ciudadanas y sólo ha desgastado la relación entre comités y redes políticas y ciudadanos. El prestigio de los integrantes de un comité está asociado al cumplimiento de sus ofertas, pero en este caso en particular el presupuesto participativo depende del desempeño gubernamental. Por ello, mediante quejas, manifestaciones, mítines y denuncias ante los medios de comunicación masiva muchos comités han presionado para, a su vez, sortear el des- crédito entre los vecinos.

¹¹ Una de las causas del atraso en el financiamiento del presupuesto participativo es la definición de los procedimientos mediante los cuales se aplicará. En el estudio de campo varios informantes mencionan que existen indefiniciones legales, así como obstáculos administrativos, que han retrasado, ya no digamos la ejecución de los proyectos, sino los procedimientos financieros para sufragarlos.

¹² Entrevista con un asesor de la aldf, 20 de abril de 2011.

Y relacionado con lo anterior, c) conseguir que las delegaciones y la administración central sean capaces de satisfacer otras gestiones no vinculadas al presupuesto participativo solicitadas a los comités, ya sea por sus redes políticas o por los habitantes de la colonia.

Al respecto, tenemos dos asuntos: el primero es que, como se ha dicho, se ha despojado a los comités de la capacidad legal de atender directamente las demandas ciudadanas y su papel se ha restringido a organizar las consultas. Lo anterior está en contradicción con las coordinaciones internas establecidas en la ley y, aún más importante, con las expectativas de los vecinos, quienes consideran a los comités un canal para acceder a los gobiernos locales en la atención de sus demandas. Por ello, es usual que en las asambleas trimestrales los vecinos expongan a los comités sus problemas y esperen de ellos una respuesta. La segunda es que las delegaciones muestran la tendencia a atender los problemas mediante cálculos de rentabilidad electoral, o simplemente no tienen ni los recursos ni la estructura para atender carencias que por ello los rebasan.

Hemos asistido a muy diversas reuniones donde los representantes de las delegaciones o del gobierno central hacen promesas y exaltan compromisos con los comités para resolver tanto sus peticiones como aquellas realizadas por los vecinos de las colonias; pero la realidad es que, en el mejor de los casos, los resultados son magros. Sea por una u otra cuestión, el hecho es que el prestigio de los comités se desgasta paulatinamente.

Por todo lo anterior, el mencionado imaginario de que los comités ciudadanos podrían ser una herramienta político-electoral efectiva no se está cumpliendo. Durante el proceso electoral interno del prd pudo observarse que fueron más eficientes los repertorios clientelares asociados al gasto social, tales como las listas de inscritos a algún programa utilizadas por los funcionarios delegacionales y del gobierno central para llevar a los beneficiarios a votar por las planillas políticamente afines, el reparto de despesas en ciertas zonas de alta marginalidad, la compra de votos

mediante dinero en efectivo, entre otros. Por el contrario, la conflictiva integración de los comités y su falta de respuesta a las demandas vecinales, así como las expectativas inconclusas que dejó la experiencia del presupuesto participativo, han generado su desgaste político o desprestigio vecinal. Por esta razón no se han convertido en la herramienta electoral que los grupos políticos que impulsaron la “elección vecinal” de 2010 habían imaginado.¹³

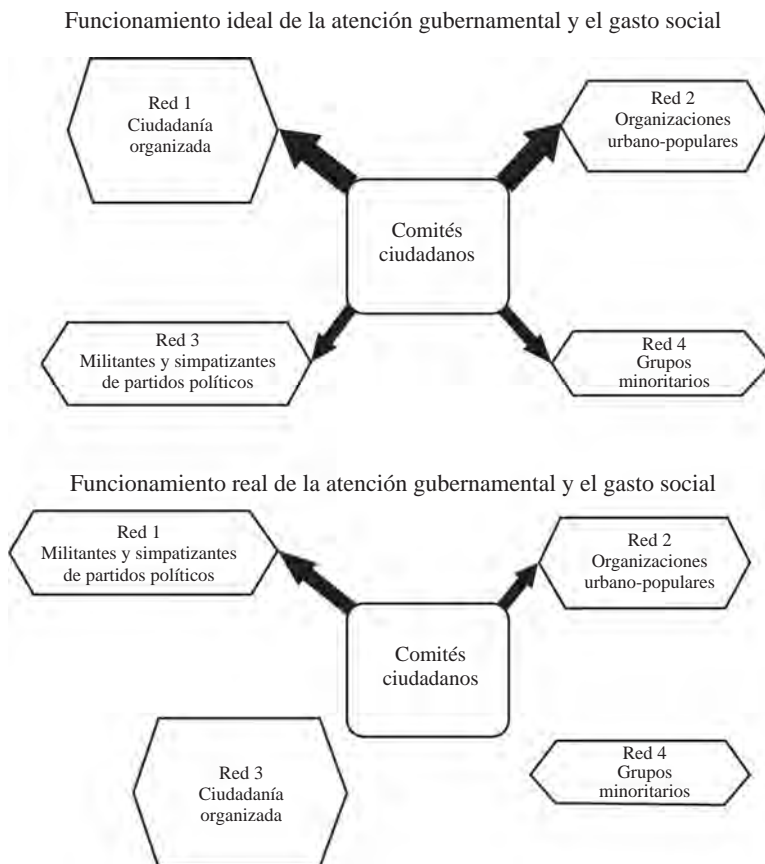
La integración de los comités ciudadanos se ha sustentado en un enfoque corporativo-clientelar que, sin proponérselo, ha concentrado el gasto social en grupos acotados. Esto ha sido resultado de la configuración interna que los diversos intereses políticos que actúan en la Ciudad de México propiciaron. En consecuencia, el impacto de los programas de gasto social ha sido limitado y su efecto electoral también. Además, tales programas son cada vez más sectorizados e individualizados, lo cual debilita sus posibilidades de extenderse y formar redes sociales más amplias. Todo lo anterior genera un esquema de participación ciudadana y reparto de gasto social profundamente antidemocrático. También debilita los alcances políticos de este esquema de representación ciudadana de carácter formal, porque está estrechamente ligado a redes sociales limitadas.

Idealmente, los comités ciudadanos serían el conducto mediante el cual el gasto social y la atención gubernamental se dirigirían a amplios sectores de la ciudadanía organizada, pero también a aquellos vecinos que buscaran a los comités como un medio para que los gobiernos locales atendiesen sus problemas. Asimismo,

¹³ El seguimiento de las campañas políticas en la Ciudad de México nos permite confirmar la poca eficacia político-electoral de los comités ciudadanos en las disputas políticas por los puestos de representación popular. En muy pocos casos los miembros de los comités se han integrado a las brigadas proselitistas de un candidato con el propósito de apoyarlo tanto en los recorridos a pie como en las reuniones con los vecinos de una colonia. Como una actividad más en su agenda de campaña, algunos candidatos a jefes delegacionales han realizado reuniones masivas con los comités ciudadanos afines a las redes partidarias que respaldan su candidatura para indicarles que, “en caso de ganar, seguirán apoyando los procesos participativos en la capital del país”. Estos *performance* afianzan la lealtad de los integrantes de los comités hacia las facciones o grupos políticos que los apoyan, pero no refuerzan su labor como intermediarios con los habitantes de sus colonias, lo cual desgasta la posibilidad de ampliar sus redes de influencia electoral.

atenderían a las organizaciones urbano-populares, así como a militantes y simpatizantes de partidos políticos y, finalmente, a grupos de presión más pequeños. Pero, en realidad, la forma en que fueron integrados los comités propicia que solamente reciban apoyo los militantes y simpatizantes de los partidos políticos organizados en clientelas, así como las organizaciones urbano-populares. El siguiente diagrama muestra visualmente la diferencia entre el funcionamiento político ideal de los comités y el que realmente hemos encontrado en nuestro estudio de campo.

Figura 10.3.



Hacia las elecciones de 2012

¿Cuáles han sido las consecuencias del proceso que globalmente hemos descrito en este capítulo en el contexto de las elecciones de 2012? Es poco probable que los comités ciudadanos jueguen un papel importante en el fortalecimiento de las redes políticas que definirán la jornada electoral. Puede afirmarse que, no obstante las intenciones de utilizar a esta estructura formal de representación en términos políticos, en los hechos, tanto el gobierno como las fuerzas políticas que actúan en la Ciudad de México se han dedicado a desgastarla sistemáticamente. De esta manera, los comités ni son ciudadanos ni son medios para el fortalecimiento de las redes políticas. Su futuro es poco prometedor y dependerá, en todo caso, del interés que en ellos pongan sus integrantes y las redes políticas a las que se deben.

Como hemos observado, la dinámica real de la elección de los comités ciudadanos ha propiciado, por un parte, la exclusión de la ciudadanía de las formas de representación formal legalmente establecidas para ella. No es alentador para muchos vecinos observar cómo los grupos corporativos los han desplazado mediante procesos electorales que corresponden a una lógica partidaria que los obliga a organizarse si quieren competir. Pero mejorar las condiciones de la colonia no es un motivo suficiente para muchos para invertir su energía en ello. Por esta razón, como se ha dicho, los comités integrados por ciudadanos son, con frecuencia, el resultado de procesos de organización en juntas de vecinos o asociaciones de residentes, que podrán tener, por supuesto, sus filias o fobias políticas, pero que no están constituidos con el propósito de sustentar proyectos político-electtorales sino con el de mejorar sus condiciones de vida inmediatas. Por otra parte, estos comités no han satisfecho las expectativas políticas o ciudadanas por las cuales han sido elegidos. En el primer caso, porque, como hemos mencionado, no han ampliado la presencia socioterritorial de las redes políticas que representan, puesto que su tendencia ha sido hacia la concentración del gasto social y a poner una escasa atención gubernamental en

ellas; en el segundo caso, porque no han tenido la posibilidad de ser un enlace efectivo entre la ciudadanía y el gobierno.

Los comités ciudadanos no han contribuido a fortalecer ni las estructuras político-clientelares ni el compromiso ciudadano con prácticas democráticas sustentadas en el ejercicio de decisiones colectivas de actores crecientemente competentes y autónomos. La elección de los comités ciudadanos reproduce las prácticas político-culturales dirigidas a mantener alianzas y dependencias y a despojar a quienes son sujetos de las políticas públicas de los contenidos activos que la reflexión y la decisión ciudadanas imprimen al ejercicio democrático de la gestión pública.

La forma en que las instituciones gubernamentales combinan relaciones políticas, ideas y prácticas generan formas de subjetividad que forjan el comportamiento político de los ciudadanos. En este caso, la exclusión ciudadana de la elección vecinal del 2010, el empleo de prácticas clientelares y, en términos generales, el avasallamiento de lo corporativo sobre lo ciudadano no benefician ni a la democracia en general ni a la democracia electoral-representativa. La experiencia de quienes buscaron participar en la elección vecinal, aun cuando no hayan rebasado el nueve por ciento del padrón electoral, se trasmite a la sociedad a través de las redes informales de sociabilidad que perviven en la capital del país. Esta experiencia ahonda la percepción de que la participación electoral es, en lo general, una acción acotada en la que el compromiso se reduce, en el mejor de los casos, a depositar una boleta cada tres años, desligando a los ciudadanos de otras formas de participación democrática. En otros términos, la experiencia de la elección de los comités ciudadanos abona a la fobia por lo político y la participación.

Bibliografía

Álvarez, Sonia E., Evelina Dagnino y Arturo Escobar, 1998, *Culture of Politics/Politics of Cultures. Re-visioning Latin*

- American Social Movements*, Westview Press, Boulder (Colorado).
- Anderson, Benedict, 1993, *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, fce, México.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2010, *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, aldf, México.
- Auyero, Javier, 2007, *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*, Siglo XXI, Argentina.
- Baczko, Bronislaw, 1991, *Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Cornwall, Andrea y Vera Schattan Coelho, 2007, “Spaces for Change? The Politics of Participation in New Democratic Arenas”, en Andrea Cornwall y Vera Schattan Coelho (eds.), *Spaces for Change?*, Zed Books, Nueva York, pp. 1-29.
- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, 2006, “Introducción: para una lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 15-99.
- De Barros, Françoise, 2011, “Las políticas de vivienda social del Estado como ejemplo de ‘repertorio de acción clientelar’ de las autoridades locales en Francia (1950-1970)”, en *Desacatos*, núm. 36, cieras, mayo-agosto, pp. 49-64.
- Delli Carpini, Michael X., Fay Lomax Cook y Lawrence R. Jacobs, 2004, “Public Deliberation, Discursive Participation and Citizen Engagement. A Review of Empirical Literature”, *Annual Review of Political Science. A Nonprofit Scientific Publisher*, 7, pp. 315-344.
- Habermas, Jürgen, 1988, *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, mit Press, Cambridge, 1998.
- Shore, Cris, 2010, “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas”,

El deterioro de la democracia

Antípoda, núm. 10, Colombia, Universidad de los Andes, junio, pp. 21-49.

Tejera Gaona, Héctor, 2003, “Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la Ciudad de México: la experiencia de los comités vecinales”, *Ensayos*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, pp. 9-46.

Capítulo 11

Escudriñando el régimen de rendición de cuentas: participación, representación y control en el México postalternancia¹

Ernesto Isunza Vera

Introducción

Al acercarse el final del segundo sexenio panista, cabe cuestionarse cuáles han sido las principales mudanzas que ha experimentado México en términos de las relaciones que hacen posible, o no, la rendición de cuentas de aquellos que actúan en nombre de los ciudadanos.² Y es especialmente pertinente esta pregunta ya que se supuso que en un gobierno donde el Partido Revolucionario Institucional no fuera el responsable se abrían oportunidades relevantes para la transformación de las condiciones para dicha nueva lógica política de la rendición de cuentas.

Porque en un régimen político autoritario que encasilló la referencia a los derechos humanos a la categoría de lo pueril simplemente no era pensable, ya no digamos posible, la rendición

¹ Este trabajo se nutre principalmente de las reflexiones desarrolladas junto con Adrián Gurza Lavalle (Universidad de São Paulo/Centro Brasileño de Análisis y Planeación) para la comparación con otras experiencias latinoamericanas. Hago este reconocimiento y, como es natural, eximo a mi colega de los posibles yerros aquí cometidos.

² El marco de estas reflexiones es el estudio comparado de casos latinoamericanos desde la noción de *innovación democrática*, entendida como “un proceso de creación institucional que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, y en el que se articulan modalidades continuas –no extraordinarias– de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, e incluso sobre el propio sistema político” (Gurza e Isunza, 2010:21).

de cuentas; un ejercicio auténtico de este tipo requiere, no sólo la información y justificación de las acciones de los representantes, sino, muy señaladamente, que éstos sean sujetos a una sanción si las cuentas que entregan no corresponden a las expectativas de los representados. De esta forma, la rendición de cuentas implica su exigibilidad por los representados (para cuyo mejor interés se supone actúan los representantes), y como es bien sabido, sólo se puede exigir aquello a lo que se tiene derecho, o lo que por lo menos se considera que corresponde en derecho (Gurza e Isunza, 2010; Isunza, 2001a; Isunza, 2002).

Precisamente, al inicio de este periodo de la historia contemporánea de México, que ha sido señalado como “el de la alternancia”, comenzó a debatirse la noción de *rendición de cuentas* tanto en el gobierno de Vicente Fox (particularmente en las áreas de Gobernación, Relaciones Exteriores, Función Pública y Desarrollo Social) como en organizaciones de la sociedad y la academia. En la primera mitad del gobierno, cuando la heterogeneidad de los actores que lo constituyeron fue mayor, se realizaron encuentros, seminarios, discusiones formales e informales, y otras actividades de encuentro socioestatal, donde se intercambiaban puntos de vista sobre el proceso de democratización que se buscaba materializar en el país. En ese entonces los referentes conceptuales dominantes eran las transiciones desde gobiernos autoritarios, la idea de la gobernabilidad democrática y las potencialidades democratizadoras de la sociedad civil; en un segundo nivel de protagonismo se encontraban la transparencia y el acceso a la información, así como la participación ciudadana, como condiciones del cambio. Y sólo en un tercer plano se hacía referencia a un discurso de derechos y a la rendición de cuentas como política deseable para la construcción democrática.

El proceso de transformación que aquí interesa describir a grandes rasgos está conformado por dos elementos: por un lado, aquel por el cual la rendición de cuentas se sitúa como referente central del debate político y, por el otro, aquel por el que en la esfera pública se consolida la noción que la articula a los concep-

tos de participación ciudadana, transparencia y acceso a la información pública gubernamental, control y referencia a derechos. Ambos movimientos (de centralidad y complejización) son resultado de un intenso intercambio entre actores muy diversos, situados en espacios como los organismos internacionales y multilaterales, las fundaciones internacionales, las redes y movimientos civiles y las instituciones académicas.

Los organismos internacionales y multilaterales que se identifican como claves en este recuento son el Banco Mundial (bm),³ el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (clad),⁴ el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (iidh),⁵ el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (oacnudh).⁶ En general, las relaciones entre este sector y los académicos y las fundaciones son muy estrechas. En una revisión de lo escrito en esos primeros años 2000, resalta la referencia al libro de Andreas Schedler y otros (1999), los trabajos centrales de Guillermo O'Donnell (1994 y 1998), los textos de Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti (2000 y 2002), las aportaciones de Nuria Cunill (2000), así como las de Jonathan Fox (2000 y 2002), John Ackerman (2003 y 2004), Luis Carlos Ugalde (2002) y Ernesto Isunza (2001b, 2002 y 2003),⁷ primeras aplicaciones al caso mexicano.

³ En el Banco Mundial dos fueron las “voces” más socorridas para debatir en aquellos primeros años de la década 2000-2009: auditoría social (*social audit*) y representación y rendición de cuentas (*voice and accountability*).

⁴ En el clad optaron por la noción de “responsabilización” para referirse a lo que la literatura anglófona llama *accountability*. El peso de esta institución en el área de los gobiernos y administradores públicos es muy grande en Latinoamérica.

⁵ En particular, el iidh organizó en San José de Costa Rica al final del 2000 el “II Curso Interamericano Sociedad Civil y Derechos Humanos”. Uno de los ejes de trabajo del curso fue la “rendición de cuentas”.

⁶ Aunque no es éste el lugar para detallar los instrumentos que estas agencias y organismos desarrollaron en los tiempos de la alternancia en el gobierno federal, tómese como referencia el impacto directo o indirecto en México de Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobatón, 1999; Ackerman, 2004; clad, 2000, y oacnudh, 2003.

⁷ De la misma época, aunque fue poco citado en un primer momento, es el trabajo de Goetz y Jenkins (2001), así como el programa de investigación sobre rendición de cuentas del Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex, con

En los primeros tres años del gobierno foxista algunos funcionarios apostaron a elaborar propuestas conjuntas y debates sistemáticos sobre la perspectiva de la rendición de cuentas con las implicaciones señaladas:⁸ es decir, como parte de una política de democratización en la que la rendición de cuentas debía ser resultado de la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, y el control desde una visión de derechos. Una de estas iniciativas fue la realización de un seminario internacional que buscaba discutir a profundidad estos temas con varios especialistas mexicanos y extranjeros, así como dialogar con invitados especiales que provenían del servicio público (federal, estatal y municipal), de la academia y de organizaciones sociales de todas las regiones del país. Con el apoyo de diversas fuentes de financiamiento, durante septiembre de 2003 se desarrolló un seminario que se tradujo en varias iniciativas que incidieron en la conformación del debate público,⁹ y en particular, en la edición de un libro (Isunza y Olvera, 2006) y en el inicio del Diplomado en Contraloría Social en 2005.

A partir de la segunda mitad del gobierno foxista se generalizó en la esfera pública el uso (y tal vez abuso) del término “rendición de cuentas”.¹⁰ El gobierno cerró varios de los espacios

los trabajos de John Gaventa y Andrea Cornwall, por ejemplo. Véase <http://www.drc-citizenship.org>.

⁸ En particular, la Subsecretaría de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, a cargo de Francisco José Paoli Bolio, y tres áreas de la Secretaría de la Función Pública (Contraloría Social, Relaciones Internacionales y la Unidad de Vinculación para la Transparencia), así como el equipo directivo del Instituto Nacional de Desarrollo Social.

⁹ El financiamiento del Seminario “Construyendo la Democracia en el Nuevo Siglo. Participación ciudadana, rendición de cuentas, transparencia y control social. Marco conceptual y experiencias internacionales” recayó en las instituciones convocantes (el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, la Universidad Veracruzana, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Desarrollo Social), la Fundación Ford y las oficinas de intercambio académico de Canadá, Quebec y Estados Unidos.

¹⁰ Véase una breve revisión de las políticas aludidas y la referencia a estudios más detallados en el apartado “Caracterizando la arquitectura de la participación orientada al control en México”, *infra*.

abiertos, y cada vez más parecía utilizarse la noción de rendición de cuentas como sinónimo de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.¹¹ En 2006, con el cambio de gobierno y el agudo conflicto postelectoral se conformó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el que se plasma el cambio de paradigma¹² que había acontecido en la esfera pública y en los espacios responsables del gobierno. Basta observar las definiciones del Eje 5 del Plan (“Democracia efectiva y política exterior responsable”) para darse cuenta de que la participación ciudadana (5.3), así como la transparencia y la rendición de cuentas (5.5), pasa a jugar un papel relevante en el aparato discursivo del área eminentemente política de lo que debería ser la hoja de ruta del gobierno de Calderón.

En este punto, el Estado mexicano había fijado su visión ideal (transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana), que sólo declarativamente implicaba un cambio en las formas de relación sociedad-Estado¹³ y centraba la noción de rendición

¹¹ Como hipótesis de este proceso de “cierre”, resulta plausible una explicación basada en dos causas. Primera, la depuración del frente transicional que de facto dio sustento a la gestión de Vicente Fox, en particular en términos de la “panización” de los puestos de gestión de varios programas federales, y marcadamente en las delegaciones en las entidades federativas y en áreas clave de decisión central. Los resultados adversos de las elecciones intermedias de 2003 terminaron por decidir este proceso de cierre de frente y panización del gobierno federal; si comparamos resultados del 2000/presidencial y de 2003/diputados de mayoría, el pan con alianza y sin alianza, respectivamente, pierde el primer puesto y más de 16 puntos porcentuales frente al pri sin alianza en el 2000 y con alianza en 2003. Una segunda razón es la desafección a innovaciones a favor de controles estatales y democráticos del grupo dominante en el gobierno federal a partir de esta “panización” de la segunda mitad del periodo foxista: por ejemplo, la desaceleración, moderación o retroceso de innovaciones para el efectivo control estatal (servicio civil de carrera, contraloría social en oferta gubernamental, sistema de transparencia y acceso a la información gubernamental), junto con la cada vez más clara “versión conservadora” de la participación ciudadana como “consulta” o “trabajo no remunerado”, en lugar de “gobernanza” o “compartir poder”.

¹² Sobre todo si se observa el texto del Plan 2001-2006, en el que la noción de rendición de cuentas es casi inexistente y periférica. Véase, para el Plan 2001-2006, <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=6>, y para el 2007-2012, http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/pnd_2007-2012.pdf.

¹³ En la realidad, las estrategias de esta parte del Plan quedaron sólo en el papel: creación de consejos participativos para incidir en las políticas públicas (estrategia

de cuentas en la idea de la transparencia.¹⁴ En la práctica, el gobierno calderonista consolidó un régimen de rendición de cuentas que puede caracterizarse como: 1) hermético a la participación ciudadana, 2) tolerante con la cogestión sólo en espacios periféricos de la política pública, 3) reductor de la participación a simple consulta y trabajo comunitario no retribuido, 4) legitimador de estructuras de representación ciudadana que se traducen en formas de control inverso,¹⁵ 5) acotado progresivamente al derecho a la información pública gubernamental, 6) carente de mecanismos efectivos para el control horizontal de tipo jurisdiccional 7) y desarticulado en los diversos tipos de mecanismos de control.

En lo que sigue se expondrán los principales argumentos conceptuales que definen a esta perspectiva analítica, que se basa, por un lado, en la reciente literatura sobre rendición de cuentas (que reconoce que la participación ciudadana es parte fundamental de su posibilidad) y, por el otro, en una visión relacional multinivel que permite situar diversos problemas en sitios adecuados para su mejor comprensión. Más adelante, con base en estudios enfocados en diferentes áreas de política, se ejemplifican las características de la arquitectura de la participación orientada al control, entendida como una forma útil para resaltar las características del régimen de rendición de cuentas vigente. Finalmente, se expone lo que se considera es el perfil actual del régimen de rendición de cuentas en México, esto es, la especial configuración de actores y relaciones en lo que atañe a la participación, la representación y el control.

3.1), comités ciudadanos que participarían en la definición de tabuladores de los servidores públicos (estrategia 3.2) y mecanismos de participación ciudadana que coadyuvarían en la gestión y control de lo público (estrategia 3.3).

¹⁴ Véanse las estrategias 5.1 a 5.9 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

¹⁵ El control inverso significa que son los ya representantes quienes designan a los “nuevos” representantes en los “espacios participativos”, en lugar de que los electores sean los representados, que podrían así potenciar sus capacidades en los nuevos espacios de decisión supuestamente abiertos a la participación ciudadana. Un claro ejemplo de este fenómeno es la estructura de consejos electorales con ciudadanos consejeros. Véase Isunza, 2006b, y Aziz e Isunza, 2007.

Acotando nociones: regímenes de rendición de cuentas

En el intento de discernir cuáles son las formas en las que la política de rendición de cuentas se lleva a cabo efectivamente en la realidad, se precisa dilucidar, por lo menos, cuatro nudos problemáticos: 1) un mapa de actores y de sus relaciones que incluya los sentidos e intercambios pautados de estas últimas, así como los recursos y narrativas de los primeros, 2) la redefinición de ese panorama relacional tomando en cuenta los roles jugados en términos de control, participación y representación, 3) la descripción y análisis de los mecanismos orientados y articulados específicamente a la política de rendición de cuentas, lo mismo que el tipo y nivel de incidencia de los dispositivos existentes en este campo, y, finalmente, 4) la definición del sentido más general que explica el conjunto de relaciones y cauces de sentido, lo que permitiría la caracterización del régimen de rendición de cuentas existente. Los primeros tres nudos problemáticos se abordan en esta sección, mientras que el cuarto se trabaja en el siguiente apartado.

A partir de experiencias de investigaciones llevadas a cabo en los últimos diez años, se ha decantado la opción de recorrer varias veces el trayecto de construcción de conocimiento, que va desde la observación de las relaciones situadas entre actores concretos hasta la reconstrucción de las cadenas de relaciones que sólo en una visión panorámica pueden concebirse como totalidad.¹⁶ Esta perspectiva centrada en el actor (Long, 2007) precisa tanto del ejercicio etnográfico como de la contrastación con nociones tipológicas que ayuden a la inteligibilidad de la densa red observada. En este primer paso es útil la noción de interfaces (Isunza, 2006a; Hevia e Isunza, 2010), que obliga a hacer lecturas relacionales con actores concretos que definen arenas prácticas de disputa por bienes, reconocimiento y versiones de la realidad, las que orientan al observador hacia dónde debe seguir la pista de la red.

¹⁶ Este ámbito de descubrimiento es el que Bruno Latour (2008:260) llama *oligópticos*, “esos sitios dados que hacen exactamente lo opuesto a los panópticos: ven demasiado poco como para alimentar la megalomanía del inspector o la paranoia de los inspeccionados, pero lo que ven, lo ven bien. [...]”.

La visión panorámica¹⁷ fija las observaciones situadas por la perspectiva centrada en los actores, y así es más viable enfocar qué papel juegan éstos en la participación, la representación y el control. Como se ha desarrollado en otro lugar (Gurza e Isunza, 2010; Isunza y Gurza, 2011), es útil pensar en esta dimensión panorámica a los actantes, quienes pueden ser representantes o representados, controladores o controlados y participantes o abstinentes, superando así la recurrente confusión que ubica como contrarios a la participación y la representación, así como lógicamente distantes a los controles burocráticos y a los controles democráticos.

La participación ciudadana en México, a diferencia de otros contextos, no sólo se piensa como la acción de los ciudadanos en el espacio público, la potencialidad de la autorrepresentación que ejerce la soberanía en sinergia con el gobierno representativo (Manin, 1998); por el contrario, la participación como noción ha sido arrinconada a la mera consulta (muchas veces sin relación con las decisiones tomadas), cuando no tomada como sinónimo de la obligación de los ciudadanos pobres a aportar trabajo no retribuido para realizar obras de introducción de servicios públicos.¹⁸

La representación política experimenta ciertamente una pluralización del *locus*, pero también la crisis de legitimidad de los actores políticos convencionales y la elitización de los “representantes societales”. Al mismo tiempo, la pertinencia de repensar las nociones clásicas (Pitkin, 1967) del término a la luz de las condiciones contemporáneas (Plotke, 1997; Urbinati, 2006; Urbinati y Warren, 2007) abre las potencialidades de “otras” formas de representación que no se fundan en un acto convencional de autorización ni en los actores clásicos del gobierno

¹⁷ De nuevo, en diálogo con Latour, los panoramas “como lo sugiere la etimología ven todo. Pero también ven nada dado que simplemente muestran una imagen pintada (o proyectada) en la diminuta pared de un cuarto totalmente cerrado al exterior” (Latour, 2008:268). Se trata de una imagen completamente coherente, lo que es su fortaleza y su debilidad.

¹⁸ La práctica común en los espacios “participativos” federales es el nombramiento de “ciudadanos notables” sin procesos de consulta. Varios consejos consultivos, de hecho, se nutren de “cuadros de la sociedad civil” nombrados por los funcionarios que recibirán sus consejos.

representativo. Pero al mismo tiempo surgen actos potencialmente conflictivos por el tipo de autorización novedosa (virtual o presuntiva, por ejemplo) y la nueva necesidad de que los representantes societales rindan cuentas ante aquellos en cuyo nombre hablan o en cuyo mejor interés (presuntamente) actúan (Gurza, Houtzager y Castello, 2005).¹⁹

La tercera dicotomía que interesa delimitar (controladores/controlados) se articula estrechamente con la anterior de representados/representantes. En síntesis, cabría esperar que cualquier representado mantenga para sí el poder controlar a su representante, lo que se pluraliza ciertamente cuando concordamos en la pluralización de los espacios y los tipos posibles de representación política en las sociedades contemporáneas. En la lógica de la rendición de cuentas, entonces, es la noción de control la que enlaza estos tres cabos. Como se expuso en otro lugar (Isunza, 2009:9), el origen del término “controlar” es la palabra francesa *contre-rôl*,²⁰ que remite al sistema medieval de cuentas que sería sistematizado en el actual método de las partidas dobles de la contabilidad moderna: se habla de otro “papel” (*rôl*, “libro”), en el que el dueño de los bienes verifica las entradas y las salidas (los pasivos y los activos). Control, así, es control del soberano sobre las cuentas, y en el recorrido de la construcción de la modernidad (política, social, contable, etcétera) el soberano se transformó. Pasó del monarca a la sociedad, al “pueblo soberano” (Hernández Esteve, 2002; Clemente, 2000).

La disputa narrativa en la esfera y el espacio públicos mexicanos se centra en el tipo de controles legítimos y en sus alcances. Las elecciones (controles verticales) y el sistema de contrapesos (controles horizontales) son pensados como los “auténticos” mecanismos para sujetar al poder, olvidando el conjunto de in-

¹⁹ Una brillante y útil compilación del panorama contemporáneo de la representación política puede encontrarse en el número 67 de la revista *Lua Nova*, accesible en el sitio de internet de Scielo Brasil (http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0102-644520060002&lng=en&nrm=iso).

²⁰ La raíz latina es *contra-rotulum*, “contra-registro”, esto es, una verificación hecha por el registro o cuenta doble (Muñoz, 2003).

novaciones que forman parte ya del régimen de rendición de cuentas como mecanismos legítimos de movilización ciudadana y activación de controles horizontales (los llamados controles sociales) o como participación de los ciudadanos en calidad de tales dentro de dispositivos de control del aparato del Estado (controles transversales). En realidad, son estos dos últimos tipos de controles, junto con las elecciones periódicas de gobernantes y legisladores, los que pueden denominarse claramente como “controles democráticos”.

En este ámbito es necesario cambiar la escala de observación y análisis, debido a que la articulación de interfaces (sociales, estatales, socioestatales) y los mecanismos de control, representación y participación necesitan una nueva categoría que dé cuenta del nuevo ámbito de observación. Para ello se utiliza la noción de *dispositivo*, entendido como “mecanismo o artificio dispuesto para producir una acción prevista” o una “organización para acometer una acción” (rael, 1992), es decir, redes de actores cuya configuración y articulación de conjunto se dispone para alcanzar una acción prevista.

Cuando se habla de régimen de rendición de cuentas no se asegura que se realizan efectivamente la explicación, la justificación y la sanción de los representantes (Schedler, 1999; Isunza, 2003). En realidad, se utiliza la noción de *régimen* para lograr una visión panorámica que describa las principales características relacionales, los actores (sus discursos y papeles), así como los escenarios de disputa, que tienden hacia la exigencia y la rendición de cuentas (Fox, 2007). En última instancia, es necesario mantener este tipo de definición “fuerte” de rendición de cuentas que implique la exigibilidad, la participación ciudadana y la perspectiva explícita de derechos que la guía.²¹

La pregunta perenne hasta este punto es cómo ciertas configuraciones de las lógicas del control dentro de un régimen determi-

²¹ Y es en perspectiva de derechos que se recuerda que sólo se puede exigir aquello a lo que tenemos (o asumimos que tenemos) derecho. Por eso la súplica, por un lado, o la dádiva, por el otro, son antitéticas tanto a una perspectiva de derechos como a la lógica de la rendición de cuentas (y sus consecuentes controles democráticos).

nado inciden en la efectiva rendición de cuentas. Para esto, con sustento en estudios comparados recientes (Isunza y Gurza, 2011; Hernández y otros, 2011), se ha llegado a definir tres tipos (Isunza, 2011:21-22): la *sinergia*, que implica la cooperación entre agentes que logran así un efecto mayor a la simple suma de las individualidades; esta lógica de sinergia es afín a las experiencias de “compartir proyecto” entre agentes que se ubican en principio en la sociedad y el Estado. La segunda lógica es el *equilibrio entre intencionalidades*, que puede pensarse como el resultado de la interacción entre fuerzas representadas por vectores no sinérgicos (es decir, que se dirigen a metas diferentes); este tipo de lógica necesita la existencia de ciertas condiciones institucionales en las que los contrapesos jueguen un rol eficiente. La tercera lógica es la del *costo reputacional*, por la que los representantes (o actores que deben rendir cuentas) asumen (por el cálculo de pérdidas y ganancias) que deben modificar su curso de acción en un sentido que sea compatible con la presión ejercida por los representados.

Caracterizando la arquitectura de la participación orientada al control en México

A pesar de las directrices señaladas en documentos oficiales (como el Plan Nacional de Desarrollo ya expuesto) o en iniciativas de cambios normativos por diputados y senadores (como las reformas constitucionales anejas a la llamada “reforma política” debatida en el otoño de 2011), lo que muestra la arquitectura de la participación en México es un Estado y la mayoría de los partidos y gobiernos *herméticos a la participación*. La lógica dominante es restringir la participación ciudadana a la creación de espacios de información (pocos de efectiva comunicación) que generan públicos para la toma de decisiones que se efectúan en el ámbito estatal (Hevia e Isunza, 2010). Incluso sectores señalados por actores societales y gubernamentales como ejemplo de la participación ciudadana, como el del agua y, en general, el del medio

ambiente, muestran esta visión hermética a la participación potenciada (*empowered participation*), y se llega al paradójico extremo de calificar como “deliberativos” a los espacios “ciudadanizados” que sólo cuentan con carácter consultivo (Hevia e Isunza, en prensa).

Algunos espacios que teóricamente están diseñados para la *cogestión* (o gobernanza) en realidad se ubican en *lugares periféricos* de la gestión de la política pública, como es el caso de los instrumentos de participación potenciada en la gestión de cuencas, pago por servicios ambientales o sistemas comunitarios de agua; los dispositivos potenciados son regularmente distales, mientras que los dispositivos consultivos son, en el mejor de los casos, proximales (Isunza, 2011).

En un mapa de las interfaces socioestatales realizado a la mitad del periodo panista del México postalternancia (Isunza y Hevia, 2006), actualizado casi al final del sexenio calderonista (Hevia e Isunza, 2010), destaca el peso de encuentros catalogados como participativos que en realidad estaban *acotados a la consulta*, cuando no al *trabajo comunitario no retribuido*. En esta categoría no sólo están los numerosos programas sociales que obligan a los ciudadanos pobres a aportar su mano de obra gratuitamente en correspondencia a los materiales suministrados por el gobierno, sino también las funciones llamadas de “contraloría social”, que cumplen la tarea de transmisión de información directa entre los “beneficiarios” del programa y los servidores públicos responsables del mismo.²²

²² En sentido contrario, se ha documentado una serie de experiencias exitosas que, si bien no se autodenominan como de contraloría social, inciden de manera efectiva en la provisión de un servicio, la definición de prioridades, y activan mecanismos de control horizontales de manera directa o a través del escándalo construido por los medios de información masiva; una ilustración de este tipo de efectiva contraloría social es el Grupo Multisectorial en VIH-sida de Veracruz (Isunza, 2006c; Isunza, 2010). Una serie de experiencias de contraloría social que han sido financiadas y asesoradas por el Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática (un programa institucional del cieras) pueden conocerse en <http://ccs.cieras.edu.mx/convocatorias.htm>. Este Centro de Contraloría Social es producto del proceso aquí descrito: creado en el seno de un centro público de investigación (el cieras), inició su andadura con recursos financieros del Ministerio Británico para el Desarrollo

Una excepción en la arquitectura de la participación mexicana son los consejos electorales, que ya han sido ampliamente estudiados en otros escritos (Aziz e Isunza, 2007; Isunza, 2006b). La debilidad estructural de su diseño radica en el nombramiento de los 1 800 consejeros de los consejos distritales por los consejeros de los 32 consejos locales (192 ciudadanos), y éstos a su vez por los nueve consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral; es debilidad estructural porque los nueve consejeros son elegidos por dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión respectiva, lo que crea una estructura donde la representación, por un lado, es presuntiva y, por el otro, está basada en la red de intereses partidarios, que son, en última instancia, los que debieran acotarse por la acción de los consejeros entendidos como “árbitros ciudadanos de las disputas partidarias” (Isunza, 2006b). En este caso, la relación representante-representado se forma en un sentido extraño “de arriba hacia abajo”, lo que se traduce en un tipo de *control inverso* por el cual los representantes (los actores político-partidarios) nombran a los ciudadanos, que si por un lado deberán controlarlos, por el otro fungen como presuntos representantes precisamente por su cualidad de ciudadanos.

Aunque uno de los logros del momento transicional creado por la alternancia en el gobierno federal fue la cristalización normativa e institucional del derecho al acceso a la información pública gubernamental, claramente existe al final del periodo bisexenal panista un saldo negativo, de franco retroceso. Los impulsos de gobernantes y legisladores son por *acotar este derecho*, llegando a proponer su limitación en la propia ley federal de la materia, principalmente en términos de la definitividad de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información

Internacional (dfid) canalizados vía concurso público por el Banco Mundial. Los principales organizadores, una ex funcionaria de la Secretaría de la Función Pública y un académico que formó parte de la primera generación de autores de textos sobre rendición de cuentas, habían coincidido en actividades de formación en el tema (el Diplomado en Contraloría Social organizado por el cieras y la uv) y de investigación de casos (financiados por organismos del sector público, como el Conacyt y el Indesol, y fundaciones internacionales como la Ford).

y Protección de Datos (ifai), el uso de recovecos legales para negar la transparencia de la información y la falta de información actualizada, relevante y en lenguaje ciudadano en los portales de transparencia estatales y municipales.

La *debilidad de los controles horizontales* en México es resultado de la combinación, entre otros factores, de instituciones capturadas, diseños propios de un régimen autoritario y la hermeticidad respecto a una participación ciudadana potenciada; es especialmente relevante la falta de eficiencia y autonomía del Poder Judicial y el Ministerio Público (Roemer y Buscaglia, 2006; Méndez-Silva, 2010; Zepeda, 2004), así como la de los órganos de control con mandato específico (Ackerman, 2007). Cuando a esto se suma la incapacidad de diseñar espacios efectivos de participación potenciada orientados al control de las políticas, el resultado es la parálisis en el funcionamiento de estos inconexos mecanismos de tipo horizontal, vertical y transversal.

Conclusiones

En los sexenios de gobiernos federales panistas puede distinguirse dos etapas en el discurso y la práctica orientados a modificar el régimen de rendición de cuentas en México. El primero corresponde con el primer trienio del gobierno de Vicente Fox, cuando la heterogeneidad y la coyuntura de apertura y coalición con las fuerzas sociales que lo apoyaron lograron abrir espacios para el debate y paulatino uso de nociones clave en la rendición de cuentas, como transparencia, acceso a la información pública gubernamental, control y participación ciudadana; en el caso de los dos primeros temas, incluso se lograron innovaciones normativas e institucionales que fueron referencia internacional. Pero desde el cuarto año de gobierno el cierre del sistema político partidario fue recorriendo paulatinamente el espacio para el diálogo y la innovación.

A favor de la generalización de los conceptos pro rendición de cuentas se contaron iniciativas de organismos internacionales y

multilaterales, la acción de la academia y ciertas organizaciones civiles interesadas en la incidencia, así como de una parte del sector público; pero en contra de este proyecto político jugó no sólo la retracción de los actores políticos, que en la primera fase apostaron por cambios en el régimen de rendición de cuentas y en la segunda decidieron rectificar, sino también el agudo nivel de enfrentamiento entre los partidarios de Felipe Calderón y los de Andrés Manuel López Obrador, lo que se tradujo en la erosión de la confianza en las instituciones, por un lado, y en el rechazo a formas de participación y cogestión que fueron ubicadas como parte del proyecto político antagonista. El peor de los escenarios se completó con los priístas, el Partido Verde y el sindicato magisterial en el papel de fiel de la balanza, de garantes de la gobernabilidad, cuando son tres de los actores más interesados en dejar al régimen de rendición de cuentas, por lo menos, en el nivel en que se encontraba antes de la alternancia del 2000.²³

A pesar del cierre en bloque de la mayoría de los gobiernos y partidos a las reformas efectivas del régimen de rendición de cuentas, se percibe un clima más receptivo a los discursos que reclaman nuevas formas de articulación de la participación ciudadana y la representación política para la innovación democrática. El discurso estatal sobre la necesidad de la participación ciudadana para la rendición de cuentas, respecto de la necesidad de controles horizontales para la lucha contra la corrupción y por una más eficiente función pública, así como de la urgencia de medios masivos de información críticos, plurales e independientes, son en su conjunto marcas de un cambio cultural acontecido en apenas una década.

²³ Tres actores clave en este escenario de confrontación fueron los grandes empresarios, las grandes corporaciones dueñas de los medios masivos de información y las instituciones responsables del arbitraje y calificación electoral. Los tres apostaron a la rectificación de lo avanzado en los primeros años del foxismo: intromisión descarada en la contienda y decantación por el candidato panista (o en contra del perredista) de los dos primeros, y omisión escandalosa de los terceros. Esto prefiguró el retroceso que hoy se experimenta en términos del control de los poderes fácticos: enclaves autoritarios, falta de regulación de los agentes mediáticos, un ife golpeado con su Consejo general incompleto y captura de la mayoría de las instituciones encargadas de los controles horizontales.

Si bien desafilado, el proyecto de contraloría social ya no es más un discurso académico o simple proyecto normativo, sino parte de las rutinas laborales de gran parte de las agencias de control asignadas en los estados, los municipios y la Federación. En el campo de la sociedad, este proyecto político, o por lo menos este discurso, campea en muy diferentes áreas del activismo; ya no sólo lo enarbolan algunas asociaciones técnica y financieramente solventes, sino que la noción de rendición de cuentas cada vez más puede encontrarse en el fundamento de las acciones de grupos ambientalistas, de defensa de los derechos humanos, de asociaciones de barrio, de redes productivas, etcétera. La situación de emergencia por la seguridad en el país no ha sido la excepción: incluso actores sociales como el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad han planteado como uno de los temas centrales que guían su interacción con el gobierno federal y el conjunto de la sociedad la rendición de cuentas de las autoridades y la forma en que la participación ciudadana y la pluralidad de los medios afectan al sistema democrático en su conjunto.

La arquitectura institucional y de relaciones sociedad-Estado forman parte no sólo de estructuras normativas e institucionales sino también de nociones, narrativas, valores y formas de conocimiento arraigadas en los diversos actores del país. De esta manera puede interpretarse la enorme dificultad que encierra la transformación del régimen de rendición de cuentas en el país, ya que ésta implica nuevas formas de relacionamiento socioestatal que trastocarían pactos sólidamente asentados en la vida cotidiana. Por ello, es necesario discernir qué formas de representación política son las deseables, hasta dónde la participación ciudadana debe incidir en la definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas, y qué formas de control y articulación entre éstas deben diseñarse a favor de una profundización democrática.

Finalmente, de las experiencias revisadas en estas líneas resaltan las carencias en el diseño institucional, lo que impacta por lo menos en tres sentidos en la capacidad de transformar en la dirección deseada al régimen de rendición de cuentas. En primer lugar,

la falta de una red de dispositivos societales reconocidos por el Estado como agentes de control (incluso con capacidades de control transversal), pero dispositivos basados en formas claras de legitimación “de abajo hacia arriba” que eviten su fácil captura por poderes fácticos y faciliten la traducción adecuada de las demandas más sentidas de la ciudadanía. En segundo lugar, la debilidad en la autonomía de instituciones estratégicas para el control horizontal, como lo demuestran experiencias contemporáneas exitosas en países de nuestro entorno; es el caso especialmente señalado del Ministerio Público, los órganos de fiscalización superior y el Poder Judicial. Y finalmente, la carencia de una agenda clara de prioridades para la modificación de las relaciones entre los principales actores del panorama señalado. Esto es, acordar qué tipo de instituciones, dispositivos y mecanismos deben formar parte de la primera etapa de reformas, e identificar qué áreas de las políticas públicas deben rediseñarse en primer lugar para modificar el régimen de rendición de cuentas, para que de una manera cuidadosa y con pretensiones de experimento y aprendizaje social pudieran repetirse posteriormente en otras áreas.

La falta de confianza generalizada entre los actores sociales y políticos se observa como el principal obstáculo para este realineamiento de las prioridades en el necesario proceso de reconstrucción de las instituciones y de sus relaciones con los ciudadanos, sus organizaciones y sus representantes. Sin embargo, tal vez esa aguda crisis de confianza aporte el escenario donde esos mismos actores se vean obligados a negociar nuevos términos de la convivencia. En los años recientes y en varias naciones latinoamericanas, el punto de impulso para la reformulación de los regímenes ha sido, precisamente, el quiebre de la viabilidad de lo que operaba hasta ese momento, esa coyuntura en la que fue indispensable ponerse de acuerdo. ¿Por qué tendría que ser diferente en México? Parece indispensable, para cuando se logre que ese momento llegue, contar con propuestas sólidas que incidan en la conformación de la agenda de prioridades señalada para transformar el régimen de rendición de cuentas en nuestro país.

Fuentes

- Ackerman, John, 2003, "Engaged Autonomy: The Struggle for Accountability in Mexico", ponencia presentada en el congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (Iasa 2003), Dallas, 27-29 de marzo.
- , 2004, "State-Society Synergy for Accountability. Lessons for the World Bank", World Bank Working Paper núm. 30, Washington, Banco Mundial.
- , 2007, *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, Siglo XXI/Instituto de Investigaciones Jurídicas-unam, México.
- Aziz Nassif, Alberto y Ernesto Isunza Vera, 2007, "La crisis del modelo electoral mexicano: financiamiento, medios, instituciones y política social", *Foro Internacional*, vol. xlvii, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 740-784.
- Clemente, Giorgio, 2000, "Las posibilidades de un control global de la gestión pública", *Revista Española de Control Externo*, vol. 2, núm. 6, Tribunal de Cuentas de España, Madrid, pp. 69-85.
- Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (clad) (coord.), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, clad/bid/Eudeba, Buenos Aires.
- Cunill Grau, Nuria, 2000, "Responsabilización por el control social", en Consejo Científico del clad (coord.), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, clad/bid/Eudeba, Buenos Aires, pp. 269-327.
- Fox, Jonathan, 2000, "Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion", ponencia presentada en la conferencia "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America", Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame University, 8 de mayo.
- , 2002, "La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas", *Política y Gobierno*, vol. 9, núm. 1, pp. 95-133.

- Fox, Jonathan, 2007, *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*, Oxford University Press, Nueva York.
- Goetz, Anne Marie y Rob Jenkins, 2001, "Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India", *Public Management Review*, núm. 3, pp. 363-383.
- Gurza Lavalle, Adrián, Peter Houtzager y Graziela Castello, 2005, "In whose Name? Political Representation and Civil Organizations in Brazil", Working Paper núm. 249, Brighton, ids-University of Sussex.
- Gurza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera, 2010, "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática", en Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (coords.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, ciesas/uv, México, pp. 19-82.
- Hernández Esteve, Esteban, 2002, "La historia de la contabilidad", *Revista Libros*, núms. 67-68, julio-agosto.
- Hernández Quiñones, Andrés, Ernesto Isunza Vera, Gonzalo Delamaza y Ana Cláudia Teixeira, 2011, "Rendición de cuentas multidimensional en el acceso al agua potable y el saneamiento: un análisis de cuatro casos en América Latina", informe del proyecto de investigación comparada para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Hevia, Felipe y Ernesto Isunza Vera, 2010, "La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México", en Alberto J. Olvera (coord.), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, ciesas/uv, México, pp. 61-130.
- , en revisión, "Participación acotada. Consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano", manuscrito disponible con el autor.
- Isunza Vera, Ernesto, 2001a, *Las tramas del alba. Una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo (1968-1993)*, Miguel Ángel Porrúa/ciesas, México.

- Isunza Vera, Ernesto, 2001b, “La rendición de cuentas y los derechos humanos. Mecanismo de control para un sistema democrático”, *Revista Transición*, núm. 39, septiembre.
- , 2002, “Derechos humanos, sociedad civil y rendición de cuentas”, ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca (España), 9-11 de julio.
- , 2003, “Construcción de la democracia y rendición de cuentas. Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana”, ponencia presentada en el congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (IASA 2003), Dallas, 27-29 de marzo.
- , 2006a, “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, cieras/uv/Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 265-291.
- , 2006b, “Árbitros ciudadanos de las disputas partidarias. Una mirada sobre los consejos electorales federales en la contienda de 2000 en México”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, cieras/uv/Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 545-569.
- , 2006c, “El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.), *La disputa por la construcción de la democracia en América Latina*, cieras/uv/fce, México, pp. 275-329.
- , 2009, “Participación ciudadana como control en la escala local de la construcción democrática: herramientas conceptuales y prácticas comparadas México-Brasil”, ponencia presentada en el coloquio The Recognition of Equality and Difference: Transnational Perspectives on Democratization in

- the Americas, celebrado el 27 y 28 de noviembre en la Universidad de Laval, Québec, Canadá.
- Isunza Vera, Ernesto, 2010, "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. Participación, controles sociales y representación", ponencia presentada en el Congreso 2010 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (IASA), celebrado del 6 al 9 de octubre en Toronto, Canadá.
- , 2011, "Derechos y regímenes de rendición de cuentas. Otra mirada del agua potable y el saneamiento en la zona metropolitana de Xalapa, Veracruz", ponencia presentada en el XII Seminario Nacional de Política Social en México, "Balance de la política social 2006-2012 y los desafíos del futuro", celebrado el 20 y 21 de octubre en la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.
- y Adrián Gurza Lavalle, 2011 (en prensa), "Arquitectura de la participación e innovación democrática: una comparación México-Brasil", en José Luis Calva (coord.), *Análisis estratégico para el desarrollo de México*, unam, México.
- Isunza Vera, Ernesto y Felipe Hevia, 2006, *Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación*, ciesas/uv, Xalapa.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton, 1999, "Governance Matters", World Bank Policy Research Working Paper núm. 2196, Washington, Banco Mundial.
- Latour, Bruno, 2008, *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*, Manantial, Buenos Aires.
- Long, Norman, 2007, *Sociología del desarrollo. Una perspectiva centrada en el actor*, ciesas/El Colegio de San Luis, México.
- Manin, Bernard, 1998, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid.
- Méndez-Silva, Ricardo (comp.), 2010, *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, unam, México.
- Muñoz Álvarez, Ramón, 2003, "Fiscalización, control, auditoría. Reflexiones", en *Revista Española de Control Externo*, vol. 5, núm. 14, Tribunal de Cuentas de España, Madrid, pp. 13-62.

- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (oacnudh), 2003, *Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México*, oacnudh, México.
- O'Donnell, Guillermo, 1994, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1., pp. 55-69.
- , 1998, "Accountability Horizontal", *La Política*, núm. 4, pp. 161-188.
- Pitkin, Hanna F., 1967, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley. [Hay edición en español: Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.]
- Plotke, David, 1997, "Representation is Democracy", *Constellations*, vol. 4, núm. 1, pp. 19-34.
- Real Academia Española de la Lengua (rael), 1992, *Diccionario de la Lengua Española*, 21^{ra} ed., Espasa-Calpe, Madrid.
- Roemer, Andrés y Edgardo Buscaglia (comps.), 2006, *Terrorismo y delincuencia organizada. Un enfoque de derecho y economía*, unam, México.
- Schedler, Andreas, 1999, "Conceptualizing Accountability", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (coords.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder, pp. 13-28.
- Ugalde, Luis Carlos, 2002, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, ife, México.
- Urbinati, Nadia, 2006, *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, University of Chicago Press, Chicago.
- y Mark E. Warren, 2007, "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory" (manuscrito).
- Zepeda Lecuona, Guillermo, 2004, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, Fondo de Cultura Económica/cidac, México.

Capítulo 12

Más allá de las organizaciones civiles. Algunos problemas para caracterizar el fenómeno asociativo en México¹

Felipe J. Hevia

Al comparar los niveles de asociativismo de México con los de otros países, existe la percepción generalizada de que en este país hay una baja densidad asociativa. La tesis que se pretende argumentar es la siguiente: las formas de organización social en México son diversas y múltiples; sin embargo, prevalecen los patrones asociativos que privilegian el interés privado sobre el público. De esto resulta que los patrones asociativos, que son más amplios que las denominadas “organizaciones de la sociedad civil”, no representan una sociedad civil sólida que profundice los procesos democráticos. Para esto, se propone un análisis de cuatro dimensiones que permiten explicar esta situación:

- 1) los problemas analíticos y metodológicos que dificultan saber qué tipo de organizaciones se contabilizan;
- 2) un vacío legal en el caso de las organizaciones territoriales;
- 3) los patrones asociativos paraestatales, y
- 4) las características particulares del espacio semipúblico en México, en el que predomina la influencia de la familia y de las corporaciones.

¹ Una primera versión de este documento se presentó como ponencia en el I Congreso Nacional de Antropología Social y Etnología, realizado en la Ciudad de México del 22 al 24 de septiembre de 2010.

El problema: ¿existe una baja densidad asociativa en México?

Los análisis sobre los procesos de fortalecimiento democrático en la región coinciden en que para tener una democracia de calidad es necesario tener una sociedad civil fuerte, con capacidad de incidir en el espacio público (pnud, 2004).

Uno de los principales indicadores para medir la fortaleza de la sociedad civil es el número de organizaciones que existen realmente en una comunidad determinada, lo que hace posible establecer un primer parámetro de densidad asociativa; cuántas organizaciones existen por número de habitantes (García y otros, 2010:23-26; Avritzer, 2010:36). Este primer análisis cuantitativo debe complementarse con una revisión más cualitativa del tipo de organizaciones, de su capacidad de incidencia y de las formas de interacción de estas organizaciones con la sociedad política (Avritzer, 2010:36 y ss; Delamaza, 2005:107 y ss; Dagnino, 2006:225-232).

A pesar de varios esfuerzos, en México resulta muy difícil determinar cuántas organizaciones y asociaciones están registradas y en funciones actualmente; pero todos los datos disponibles coinciden en que, considerando el tamaño de la población y de la economía,² son pocas. En 2005 se creó un registro federal de organizaciones de la sociedad civil (osc), que es hoy por hoy la fuente más usada para contar el número de organizaciones civiles en México. Antes de este registro, el Centro de Documentación e Información sobre Organizaciones Civiles (Cedioc), de la uam Iztapalapa, proporcionó la fuente más confiable. Con información de 2001, ellos identificaban un total de 10 805 organizaciones civiles en el 2000 (Calvillo y Favela, 2004:78).

Con el registro federal, creado con base en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante la lff), es posible conocer el nú-

² Conviene recordar que México es el undécimo país más poblado del mundo, lugar que también ocupa en cuanto a su producto interno bruto; sin embargo, es el número 58 en términos de producto per cápita.

mero de osc registradas en México. El registro se va incrementando año con año, pasando de 2 959 registradas en 2005 a 7 230 en 2008; de 12 324 en 2010 hasta alcanzar los 15 608 registros encontrados en septiembre de 2011, de los cuales 3 063 permanecen “inactivos”(Comisión de Fomento de las Actividades de las osc, 2011). A pesar de este importante crecimiento, el registro sólo contabiliza un tipo especial de organizaciones: aquellas que están formalmente constituidas y cumplen con algunas restricciones de la lff, tales como no ser organizaciones de autoayuda ni tener fines de lucro o interés de proselitismo religioso. Muchas se pueden denominar como Organizaciones Civiles, según la definición que entrega Manuel Canto:

[...] organización libre, en este sentido voluntaria, de ciudadanos, que a partir de la identificación sobre campos específicos de la vida social realizan acciones tendientes al bienestar colectivo, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad. Son agrupamientos estables, organizados, con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables, que tienden a profesionalizar las acciones que realizan y que, en la mayoría de los casos, cuentan con personalidad jurídica (Canto Chac, 2004:64).

Junto con el registro federal, el directorio ofrecido por el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) es reconocido también para contabilizar organizaciones, y tiene la ventaja de incluir a osc que no están en el primero. Según el Cemefi, en agosto de 2010 su directorio contabilizaba 12 579 registros y en septiembre de 2011 registraba ya 11 117 organizaciones (Centro Mexicano para la Filantropía, 2012).

La cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México (a cargo del inegi) proporciona una tercera fuente de información que contabiliza entidades jurídicas o sociales creadas para producir bienes y servicios cuyo estatuto jurídico no les permite ser fuente de ingreso, beneficio u otra ganancia financiera para las unidades que las establecen, controlan o

financian; están institucionalmente separadas del gobierno, son autónomas y no imponen coercitivamente la participación en ellas (inegi, 2011a). Si bien el interés de dicha cuenta es contabilizar el aporte del sector no lucrativo (que representa 2.2% del pib nacional) y el número de trabajo voluntario (que representa 0.24% del pib nacional), también se contabilizaron 40 089 establecimientos privados, sin incluir Iglesias ni partidos políticos.³

Analizando estas cifras en términos absolutos, diversos analistas coinciden en que existe una tendencia al alza en la última década de organizaciones registradas (García y otros, 2010:20), pero también coinciden en que nuestra densidad asociativa es muy frágil comparada con la de otros países. Por ejemplo: según Casado, citado en Calvillo y Favela (2004:79), en el campo social de Francia existían entre 175 y 200 mil asociaciones en 1996; en Bélgica se contabilizaban alrededor de 37 mil en 1994; en Alemania existían alrededor de 240 mil en el campo social y seis mil fundaciones con objeto social en 1997. En el mismo tenor, Rifkin (2003) afirma que en los años noventa existían en Inglaterra 350 mil organizaciones de voluntarios, y más de 39 por ciento de la población participaba en estas asociaciones. En Japón existían alrededor de un millón de organizaciones sociales, que incluían alrededor de 23 mil organizaciones de caridad y 12 mil de bienestar social, entre las que sobresalían las organizaciones de ayuda mutua. En Estados Unidos, en 1994 existían más de 1.4 millones de organizaciones sin ánimo de lucro, y cuyo objetivo prioritario era dar algún servicio o defender una causa (Rifkin, 2003:311 y 321 y ss). Frente a esta cantidad de asociaciones registradas, tener entre 15 y 40 mil organizaciones en un país con 112 millones de habitantes como México parece algo preocupante.

³ El tipo de organizaciones incluyó fundaciones, sindicatos, asociaciones y uniones vecinales, cámaras y uniones de productores; colegios, escuelas, universidades y hospitales privados; asociaciones y organizaciones civiles; microfinancieras y auxiliares de crédito; asilos, orfanatos y casas de asistencia social, y clubes, entre otros (inegi, 2011a).

Algo similar sucede cuando hacemos comparaciones con América Latina. Según información oficial, en Brasil existían 338 162 fundaciones privadas y asociaciones sin fines lucrativos en 2005, incluyendo 39 395 asociaciones relacionadas con la asistencia social y 60 259 relacionadas con el desarrollo y la defensa de derechos. Estas organizaciones empleaban a 5.3 por ciento de todos los asalariados de Brasil, un promedio de 1.7 millones de personas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008:21 y 59).⁴ Inclusive, en regiones tradicionales de baja participación, como el nordeste brasileño, Avritzer (2007:22) identifica 12 917 asociaciones sólo entre las 22 ciudades con más habitantes de esa región.

Por otro lado, en Chile (con una población similar a la del Estado de México), estudios confiables calculan entre 55 mil y 86 723 organizaciones para 2004, en las que 36 por ciento de los hogares pobres participa en al menos una (Irrarrázaval y Salamon, 2006:62; Salazar y Jaime, 2009). Este sector emplea a 2.6 por ciento de la población económicamente activa y representa 1.5 por ciento del pib. Chile también es el país líder en voluntariado (que se estima aportó 143 mil trabajos de tiempo completo en 2004), cuya actividad se concentra en la provisión de servicios de salud, de educación, sociales y de desarrollo comunitario (Irrarrázaval y Salamon, 2006).

¿Cómo explicar la baja densidad asociativa de México? En este documento se identifican al menos cuatro causas que ponen en tela de juicio esta situación y se sugiere que el problema en México es doble: por un lado, estamos contando mal el número de asociaciones, y por otro, subestimamos la capacidad de la acción colectiva y eliminamos la posibilidad de que se generen políticas públicas que fortalezcan el verdadero tejido asociativo en el país. A continuación se describe cada una de estas causas.

⁴ Cabe señalar que Brasil incluye en esta categoría asociaciones religiosas, de educación e investigación, patronales y profesionales, y de cultura y recreación, entre otras.

*Causa 1. Problemas teóricos-metodológicos.
Lo que es y no es sociedad civil*

El primer problema es evidente: cómo identificamos lo que tenemos que contar y cómo lo contamos. En las últimas décadas, es posible identificar estudios de los patrones de asociación y de las formas organizativas de la sociedad en la literatura sobre los movimientos sociales (Tamayo, 2010), la sociedad civil (Isunza y Olvera, 2006) y el tercer sector o sector no lucrativo (Butcher y Serna, 2009).

Como García y otros (2010) afirman, la definición de la sociedad civil reviste problemas por el carácter polisémico del concepto, que lleva a un interminable debate que dificulta establecer un consenso. En el análisis específico de las osc, en México se identifican por lo menos dos grandes corrientes: una, que sigue la tradición anglosajona, identifica a las osc como un tercer sector (ts); la segunda se ubica en la corriente de la sociología crítica, que considera a la sociedad civil como expresión compleja de la acción colectiva conformada por asociaciones y movimientos sociales (Monsiváis, 2006:76 y ss; García y otros, 2010:15-17).

Según estos autores, el enfoque teórico del ts es el que predomina en Estados Unidos y que se identifica como el *Nonprofit Sector*, que se diferencia del mercado y del Estado. Los rasgos comunes de las asociaciones que integran el ts son: se trata de *organizaciones* (es decir, poseen una presencia y una estructura institucionales) *privadas* (tienen existencia institucionalmente separada del Estado) que *no reparten beneficios* (no benefician a sus gestores ni al conjunto de titulares de los mismos); son *autónomas* (controlan esencialmente sus propias actividades) y cuentan *con participación de voluntarios* (la pertenencia a ellas no está legalmente impuesta y atraen un cierto nivel de aportaciones voluntarias de tiempo o dinero) (Salamon, 1999:19-20). Para la realidad del país este enfoque es muy estrecho, ya que deja fuera a múltiples organizaciones no formales, así como a

organizaciones sociales, campesinas e indígenas que se organizan con una lógica no económica y de beneficio para la comunidad; además, deja de lado a los movimientos sociales de todo tipo. El concepto de ts tiene una función empírica y de análisis en sociedades homogéneas donde las sociedades civiles juegan un papel predominante de prestadoras de servicios educativos, de salud y culturales.

En el segundo enfoque, la sociedad civil se integra por redes sociales y solidarias, y por el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado, y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema; por otra parte estaría el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores y nuevas demandas sociales, así como vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados (Olvera, 2003a).

En este segundo enfoque, Canto realiza un avance en la discusión al desarrollar la idea de *organizaciones civiles* para definir un tipo específico de organización (Canto, 2004:59 y ss). También en este sentido, Olvera hace una clasificación de las organizaciones que forman la cara más visible de la sociedad civil (Olvera, 2003a:32-37), evidenciando la inherente heterogeneidad de la sociedad civil como concepto (Hevia, 2009:52). Así, existe más o menos una identificación clara sobre las organizaciones civiles, pero sobre el resto de las organizaciones que componen la sociedad civil, y que van más allá de estas organizaciones civiles, no hay consenso.

El ejemplo más evidente, y que también tiene que ver con problemas metodológicos para contabilizar organizaciones, es el reconocimiento legal que tienen. La gran mayoría de las osc en México con Clave Única de Inscripción al Registro (Cluni) tiene la figura legal de Asociación Civil, aunque también existen Instituciones de Asistencia Privada y de Beneficencia Pública

(García y otros, 2009; Incide Social A. C., 2007). Para poder registrarse en la lff, las asociaciones deben estar constituidas legalmente, un proceso arduo y complejo que lleva al menos 16 pasos, costaba hace unos años en promedio cinco mil pesos, y al que ha sido necesario tener que explicar en manuales debido a su complejidad (Carrillo y otros, 2006:43). Además, según el artículo 30 de la lff constituye infracción a la presente ley que las organizaciones registradas realicen actividades de autobeneficio o de beneficio mutuo, lo que excluye en la práctica a un número indeterminado de cooperativas económicas, grupos de autoayuda, mutuales, cooperativas, y otras figuras asociativas que se orientan al autobeneficio sin estar orientadas por ello al lucro. Tampoco organizaciones que promuevan fines de lucro, y proselitismo partidista, político-electoral o religioso pueden inscribirse en el registro, lo que puede dejar fuera en la práctica a miles de organizaciones religiosas (formales e informales), que constituyen las principales figuras asociativas en México.

Cuadro 12.1. Pertenencia a organizaciones según la Encuesta Mundial de Valores.

<i>Tipo de organización</i>	<i>No pertenece</i>	<i>Miembro no activo</i>	<i>Miembro activo</i>
Iglesia/organizaciones religiosas	31.1	27.3	41.6
Deportivas/recreativas	67.5	12.7	19.8
Artísticas/musicales/educativas	75.7	10.2	14
Sindicatos	85.2	7.2	7.6
Partidos políticos	80.7	9.6	9.7
Asociaciones ecologistas/medio ambiente	86.9	7.1	6.1
Asociaciones profesionales	83	7.1	9.9
Organizaciones benéficas	76.4	9.4	14.2
Otra organización de carácter voluntario	97.3	1.2	1.5
Promedio	76.0	10.2	13.8

Fuente: Elaboración propia con datos del World Values Survey, 2011.

En efecto, según la Encuesta Mundial de Valores, en 2005, a pesar de que 76 por ciento de los mexicanos no pertenecían a

ningún tipo de organización, 13.8 por ciento afirmaba ser miembro activo de alguna organización, principalmente relacionadas con Iglesia/organizaciones religiosas, deportivas y recreativas (véase el cuadro 12.1). Datos más optimistas arrojó el estudio del *Latinobarómetro* (véase el cuadro 12.2), que en 2005 también preguntó por la pertenencia a ciertas organizaciones, pues sólo 44.6 por ciento reportaron no ser miembros de alguna organización, y las organizaciones deportivas y recreacionales fueron las que tenían más miembros.

Cuadro 12.2. Pertenencia a organizaciones según el Latinobarómetro.

<i>Organizaciones y actividades de las que son miembros</i>	<i>Es miembro</i>	<i>Dona dinero</i>	<i>Participa activamente</i>
Deportivas/recreacionales	12	3	8.4
Artísticas/musical/educacional	9.9	3.3	7
Sindicato	5.3	2.4	2.8
Profesional/empresarial	5.4	0.5	2.7
Consumidores	0.6	0.5	0.2
Ayuda internacional/dh	0.6	1.7	1.6
Ecologista/ambiente/protección animales	2.5	2.6	5.1
Caridad/ayuda social	4.1	6.9	5.2
Tercera edad	1.9	4.6	2.9
Religiosa, sin considerar práctica religiosa	5.2	8.6	6.5
Políticas	2.4	0.5	2.5
Comunal, vecinal	4	1.8	4.9
Otras organizaciones	1.5	1.5	1.9
Ninguna	44.6	62.2	48.3

Fuente: Latinobarómetro.

Algo similar pasa con organizaciones de autoayuda, como pueden ser las diversas agrupaciones de Alcohólicos Anónimos, donde existen más de 14 mil grupos registrados en un directorio nacional (Alcohólicos Anónimos, 2011), a los que se suman 209 grupos de Alcohólicos Anónimos 24 horas (Alcohólicos Anónimos 24 horas, 2011).

En zonas urbanas, según los resultados de la Encuesta Nacional sobre Capital Social en el Medio Urbano, México, 2008,

elaborada por la Sedesol y el pnud, 23.5 por ciento de los entrevistados pertenecen a alguna organización, siendo que 43 por ciento han participado con tiempo y 42.7 por ciento también han cooperado económicamente. Según esta encuesta, los principales resultados por participar en organizaciones es sentirse bien/autoestima (23.3%), beneficiar a la colonia/localidad (19%) y mejorar sus condiciones de vida (17.1%). Aquí se concluye que las personas que pertenecen a una organización lo han hecho por largo tiempo, en grupos activos de gran tamaño y por iniciativa propia, aunque una tasa sorprendentemente baja de 45.9 por ciento afirman haber ingresado a la organización por decisión voluntaria. En estas organizaciones, según los entrevistados, las decisiones en su mayoría se toman en conjunto (39%), o los líderes consultan a los miembros antes de decidir (29.2%). También llama la atención que los principales argumentos para no participar en una organización son la convocatoria y las expectativas no cumplidas. Así, 25.1 por ciento afirmaron no participar porque no los habían invitado y 18 por ciento no lo hacía porque nunca cumplen lo que prometen (Sedesol y pnud, 2007).

Es decir, además de pertenecer a las organizaciones con cierta estabilidad, las personas se juntan para resolver problemas específicos, en general acceso y calidad de servicios públicos de luz, agua, basura, baches, seguridad, y contaminación y medio ambiente. Según la Sedesol y el pnud, 17.2 por ciento de las personas en medios urbanos afirman haberse organizado con sus vecinos para la atención a un problema, 21.7 por ciento se han organizado para resolver uno de los principales problemas de la comunidad y 63 por ciento de quienes habían residido más de un año en la localidad participaron en resolver alguno de sus problemas. El tiempo (59.8%) y el trabajo (23.7%) fueron los principales recursos que las personas aportaron para resolver problemas comunes. Los argumentos principales para no colaborar con la resolución colectiva de problemas son dos: a cada quien le interesan sólo sus problemas (53.19%) y la gente no se pone de acuerdo (32%) (Sedesol y pnud, 2007).

Volviendo al problema, un gran número de este tipo de organizaciones no tienen Cluni, y por tanto quedan fuera del registro oficial de la Iff. Tampoco en los niveles municipal o estatal existen registros de agrupaciones religiosas ni, como veremos a continuación, de vecinos o condóminos.

Cuadro 12.3. Figuras jurídicas de asociaciones solidarias lucrativas no contabilizadas en la Ley Federal de Fomento.

<i>Figura jurídica</i>	<i>Siglas</i>	<i>Carácter</i>	<i>Se encuentra</i>
Sociedad de Solidaridad Social	sss	Económico/social	Ley de Sociedades de Solidaridad Social
Sociedad de Producción Rural	spr	Económico/social	Ley General de Sociedades Mercantiles
Sociedades Cooperativas de Consumo	sc	Económico/social	Ley General de Sociedades Cooperativas
Sociedad Cooperativa de Producción		Económico/social	Ley General de Sociedades Cooperativas
Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo		Económico/social	Ley General de Sociedades Cooperativas
Sociedad Cooperativa de Préstamo		Económico/social	Ley General de Sociedades Cooperativas
Sociedad en nombre colectivo		Económico/social	Ley General de Sociedades Mercantiles
Sociedad cooperativa	sc	Económico/social	Ley General de Sociedades Mercantiles

Fuente: García y otros, 2010.

Junto con esto, existen otras figuras legales que se orientan al asociacionismo y que se dejan fuera de la contabilidad oficial. Tal y como García y otros (2010) afirman, existen otras figuras jurídicas relacionadas con asociaciones que se constituyen y rigen con principios solidarios, como son las de la democracia en sus órganos de gobierno y en su gestión, el servicio a las personas y la solidaridad como criterio en sus relaciones institucionales. Como principio común polémico está el lucro en sus actividades, como es el caso de las cooperativas, que es un debate que se debe dar para aclarar por qué se puede ser lucrativo en la actividad sin que demerite el fin social y solidario de la institución. Estos autores llegan a la conclusión de que, en términos legales, se puede clasificar al sector formal de la so-

ciudad civil en México considerando aquellas asociaciones solidarias relacionadas con el lucro, sin fines de lucro y las ligadas directamente a la participación ciudadana. Las primeras se encuentran en la Ley de Sociedades de Solidaridad Social y en la Ley General de Sociedades Mercantiles; las segundas, en el Código Civil de cada estado, y las terceras, en la Ley de Participación Ciudadana, que hasta ahora sólo existe en algunos estados de la República. A continuación se da un repaso a las figuras jurídicas de acuerdo con su naturaleza lucrativa o no lucrativa y de participación ciudadana (García y otros, 2010:28 y ss).

Algo similar podría ocurrir con los más de 11 mil comités ciudadanos organizados por Andrés Manuel López Obrador, los que al tener fines proselitistas quedan fuera de la contabilización oficial, aunque puedan mostrar una enorme potencialidad de asociativismo y organización (Díaz Polanco, 2010; Ortiz Pinchetti, 2010).

En síntesis, los problemas teórico-metodológicos son consustanciales a la definición de la sociedad civil y a las organizaciones que la conforman. Este problema se refleja a lo largo de todas las demás dimensiones. Como vimos aquí, el registro federal deja fuera a organizaciones religiosas, deportivas y recreativas, por ejemplo, aunque son la base del asociacionismo en México.

Causa 2. Vacío legal para organizaciones territoriales

Una segunda causa que explica la aparente baja densidad asociativa es el vacío legal que existe en México respecto a las organizaciones territoriales, y en particular acerca de los mecanismos que promuevan o generen juntas de vecinos, asociaciones de barrios, etcétera.

Según Isunza y Hevia (2006), en 22 de las 31 leyes orgánicas municipales vigentes en México en 2005 se reglamenta la

existencia de comités y órganos de participación territorial. Éstos constituyen una gran variedad de mecanismos que regulan asociaciones, comités y consejos de participación y colaboración territoriales. Por lo general, son instancias promovidas y generadas por el ayuntamiento, por lo que poseen una autonomía relativa (una gran cantidad de leyes especifican que su organización y su funcionamiento dependen del ayuntamiento), con funciones más bien colaborativas (difundir lo que está haciendo el ayuntamiento, servir para tener comunicación sectorial, etcétera (Isunza Vera y Hevia, 2006). En las zonas rurales, muchas de estas organizaciones forman parte de los mecanismos auxiliares del ayuntamiento en el nivel submunicipal (como agencias y subagencias para el caso de Veracruz, de las cuales sólo en Tlaxcala constituyen un cuarto nivel de poder), y en las zonas urbanas de algunos estados esas organizaciones corresponden a los “jefes de manzana”; pero, sobre todo en el caso de los últimos, no son instancias de asociación territorial.

Quizá la excepción a esta situación está en la Ciudad de México, donde la Ley de Participación Ciudadana crea la figura de los Comités Ciudadanos como formas de organización y representación de una unidad territorial, con más de 1 300 de ellos en las 16 delegaciones (Gobierno del Distrito Federal, 2004).⁵ Sin embargo, en el resto de la República no existen en la práctica organizaciones territoriales. Incluso, en el caso del Distrito Federal quedan fuera de estas figuras territoriales las 1 255 organizaciones de condóminos registradas en 2007 por la Procuraduría Social del Distrito Federal (2008).

Esto no significa, como es obvio, que no existan organizaciones sociales ligadas a los territorios. Buena parte de la historia asociativa de México tiene que ver con los movimientos urbanos populares que reivindican servicios típicamente territoriales, como mejores servicios públicos, saneamiento, etcéte-

⁵ Para un análisis crítico de los procesos de participación vinculados a estos comités, ver Tejera, Smith y Solís, 2003.

ra (Ramírez Sáiz, 1986). El problema es que ese tipo de asociaciones no están reconocidas y, por lo tanto, existen pocos mecanismos públicos para incentivarlas. Y tienen tendencia a ser captadas por intereses corporativos y autoritarios (Hilgers, 2008).

Además de la informalidad, se agrega el problema de su temporalidad, puesto que muchas de estas organizaciones territoriales terminan siendo organizaciones esporádicas, activadas con el fin de resolver problemas específicos, con pocas capacidades para desarrollar políticas públicas en su territorio de influencia, y que dependen de su capacidad de intermediación política con los poderes locales para recibir reconocimiento y gestionar acceso a servicios (Ramírez Sáiz, 1986 y 1999).

En otros países, como en Brasil, una parte del éxito de las políticas participativas puede explicarse por el tipo de vínculo que se establece entre las organizaciones sectoriales y las territoriales, puesto que las primeras tienen capacidad para vigilar la “verticalidad” de la política pública (entre municipios, estados, federación), mientras que las segundas pueden vigilar su “horizontalidad” en un territorio específico, con lo que se generan relaciones virtuosas entre ambos tipos de organización (Hevia, 2011a). Para el caso mexicano, en cambio, la ausencia de organizaciones territoriales identificables y autónomas dificulta este tipo de articulación. Y para el tema que nos ocupa, tampoco pueden integrarse a la numeralia de las asociaciones, con excepción de las organizaciones del Distrito Federal.

Causa 3. Corporativismo y organizaciones paraestatales

La tercera causa es el peso histórico de las corporaciones en México, y en particular el desarrollo de los patrones asociativos resultado del régimen posrevolucionario. La tradición corporativa del régimen posrevolucionario, la presencia de relaciones clientelares regulares y la ausencia de una tradición participati-

va hacen que una buena cantidad de organizaciones se crean y se reproduzcan al amparo estatal, alejándose de la autonomía, una de las características centrales de la sociedad civil (Aziz Nassif y Alonso, 2005; Hernández, 1992; Isunza, 2001; Olvera, 2003b).

En este sentido, cuando se habla de asociativismo en México se deja de lado, por no tener mínimos niveles de autonomía frente a los poderes públicos, no sólo a los sindicatos y confederaciones “oficiales” (González Guerra y Gutiérrez, 2006), sino también a miles de comités de ciudadanos que son reunidos por el gobierno para diferentes fines.

El más evidente de estos patrones fue la creación de centrales de campesinos, obreros y sindicatos únicos, que tenían el monopolio de la representación y de la voz, y que funcionaban supeditadas al partido y, en último término, al presidente de la República, según la arquitectura del régimen posrevolucionario (Adler-Lomnitz, 2001; Bertaccini, 2009; Isunza, 2001). Un ejemplo crítico al respecto lo constituye el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (snTE), creado por un decreto presidencial en 1944, y que permitió inclusive, en 1946, que participara activamente sobre su materia de trabajo, cediendo la administración de los recursos humanos de todo el sistema educativo a cambio de la fidelidad y disciplina electoral de los maestros en todo el país (Arnaut, 1996; Ornelas, 2008; Coalición Ciudadana por la Educación, 2010).

En este sentido, muchas de las organizaciones y asociaciones que en otros países son integrantes plenos de la “sociedad civil”, como los sindicatos, federaciones y confederaciones de trabajadores, sindicatos, obreros y campesinos, en México, debido a la ausencia de independencia con respecto al poder público y a la dependencia frente a los partidos políticos (antes, de manera formal frente al pri; hoy, diversos sindicatos de trabajadores públicos se ofrecen al mejor postor, como es el caso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación [snTE] con el Partido Nueva Alianza [Panal], o el de los trabajadores del

Instituto Mexicano del Seguro Social ([imss]),⁶ y con notables excepciones, no suelen ser contabilizadas cuando se describen los patrones asociativos en México (Solís de Alba, 2007).

A pesar de ello, no todo el sindicalismo en México es corporativo, neocorporativo o “blanco” (patronal); como lo expone Ortega Ortega (2007), existe también una gama nutrida de sindicatos democráticos e independientes que tienen ligas explícitas con movimientos sociales y políticos.

Otras organizaciones ligadas al trabajo que también suelen dejarse fuera de los análisis sobre asociativismo en México son las relacionadas con el campo, en particular las que regulan la tenencia de la tierra y que tienen contacto cercano con los comisariados ejidales y comunales, a pesar de su importancia en los patrones de asociativismo en el mundo rural. Con orígenes corporativos, la política de reparto agrario fue “un dispositivo de intervención [del Estado posrevolucionario] cuyo objetivo primordial fue asentar la legitimidad del Estado en el medio rural y hacer de sus representantes actores centrales de los procesos de organización sociopolítica y de construcción/reproducción de los poderes locales y regionales” (Velázquez y Leónard, 2009:399). Según el inegi, en el último censo agrario de 2007 se identificaron 22 869 núcleos agrarios en régimen de propiedad social (inegi, 2011b). Detrás de cada uno de estos núcleos agrarios existe un comisariado ejidal o un comisariado de bienes comunales, los que a su vez poseen diversos comités específicos.

De igual forma, se dejan de lado los miles de comités de Contraloría Social que existen en el país. Según información oficial, 53 programas sociales de alto impacto operados desde el ámbito federal contaban en 2009 con esquemas de contraloría social y se habían creado 73 101 comités de Contraloría Social en todo el país, con un promedio de cuatro beneficiarios por comité (Secretaría de la Función Pública, 2009). Y es posible que esta cifra no incluya a los más de 57 mil comités de Promo-

⁶ Hay que recordar que hasta 1995 estaba en los estatutos del snste la obligatoriedad de votar por el pri (Muñoz, 2005).

ción Comunitaria del programa Oportunidades que existen en 2010 (Oportunidades, 2010). Estos comités poseen atribuciones de representación de las titulares frente al programa, aunque en la práctica funcionen más como correas de transmisión de información vital para el funcionamiento de Oportunidades (Hevia, 2011b). Tampoco se incluyen aquí los miles de comités que crean los gobiernos estatales. Por ejemplo, en Veracruz, según información oficial, entre 2005 y 2009 se habían creado 3 052 comités en programas estatales (Gobierno del Estado de Veracruz, 2009). Ni tampoco se suman los más de 760 comités de aval ciudadano creados en las unidades médicas como mecanismo para monitorear el desempeño del sector salud (Secretaría de Salud y Asistencia, 2011).

Otras organizaciones, que por tener un vínculo muy fuerte con la autoridad y poca autonomía por lo general no se cuentan cuando se habla de asociativismo en México, son las miles de asociaciones de padres de familia. En todos los niveles educativos del país existen más de 245 mil escuelas; por lo tanto, en principio, podría haber una igual cantidad de asociaciones de padres de familia. Sin embargo, estas asociaciones están reguladas por la Secretaría de Educación Pública y limitan sus funciones, más que nada, a la cooperación económica de las escuelas. Además de asociaciones de padres de familias, en las escuelas deberían existir igual número de comités de participación social, con una integración plural de maestros, directivos, sindicatos, padres de familia y ex alumnos, que están estrenando lineamientos en 2010, pero que sólo están de manera formal implementados en 35 por ciento de los establecimientos escolares y con capacidades muy limitadas de gestión (Canales, 2006; Zurita, 2008). Además, en muchas se crean patronatos para la construcción o reconstrucción de aulas, bardas, espacios deportivos, etcétera. Como es de suponerse, no se sabe cuántos patronatos de este tipo existen.

Como se discute en las conclusiones, con asociaciones y organizaciones no se quiere decir “sociedad civil”, “autonomía”

ni “democracia”. Los patrones de asociativismo en México, al estar marcados por el corporativismo, hacen que los intereses privados y semipúblicos prevalezcan; de ahí que estas formas asociativas no puedan ser factores de profundización democrática en la mayoría de los casos, tal como argumenta Tanaka para el caso peruano (Tanaka, 2001). No obstante, excluirlas sin más del análisis de los patrones de asociativismo resulta igual de limitante para la comprensión del tema, puesto que es así como buena parte de los mexicanos se organizan más allá de la familia y determinan los tipos de relación sociedad-Estado.

Causa 4. “Asociacionismo profundo”

Como se revisó en el apartado anterior, el peso de las corporaciones es un elemento ineludible para comprender los patrones asociativos en México (2006), y en general en América Latina. Tal y como Góngora afirma para el caso chileno, pareciera que en México el Estado crea a la sociedad y no al revés. Pero los datos analizados aquí también hablan de la capacidad de la sociedad mexicana para autoorganizarse más allá del Estado (aunque en coordinación con él). Una causa más que analizamos en este documento tiene que ver con el peso de dos instituciones más que en México son características de nuestros patrones asociativos: la familia y la organización religiosa, y que, en forma de homenaje a Bonfil Batalla, denominamos el “asociacionismo profundo”.

De manera análoga a la exposición de Bonfil Batalla (1994) sobre la existencia de dos Méxicos, uno imaginado y uno profundo, además del asociacionismo propio del México imaginado, basado en organizaciones civiles, asociaciones filantrópicas y de ayuda, sindicatos y partidos políticos, existe un patrón de asociación “profundo” que se expresa tanto en las “redes de sobrevivencia de los marginados” (Adler-Lomnitz, 1998) como en el nutrido calendario ritual familiar y religioso.

Por el lado familiar, además de festividades “estándar” como la Navidad y las celebraciones de cumpleaños, en México el calendario ritual de familia se integra por un buen número de festividades que implican la organización y la acción colectiva. Como miembro de una familia mexicana, debemos participar en fiestas de bautizo, xv años, graduaciones, bodas y confirmaciones, no sólo de nuestra familia ampliada, sino también a veces de la familia ampliada de nuestra familia ampliada (cumpleaños de la hermana de mi suegra, bodas de primos de segundo grado de mi cuñado, xv años de la hermana de una amiga de mi sobrina, y cientos de casos más). Además, se suman posadas, fiestas de fin de año o de aniversario de la empresa, fiestas patrias y demás ocasiones para poder juntarse “en familia” y celebrar.

Una forma de objetivar este nutrido calendario ritual-familiar es la revisión del número de empresas que se promueven para organizar fiestas. Una búsqueda rápida a la Sección Amarilla en internet arroja 778 salones para fiestas, 620 establecimientos que ofrecen banquetes a domicilio y en salones, y 484 alquiladoras de sillas, mesas, manteles y productos para fiestas, sólo en el Distrito Federal (Sección Amarilla, 2011).⁷

Estos datos nos dan un pálido estimado de la cantidad de festividades que se organizan en México y de la inversión social que tienen que hacer las familias ampliadas tanto para llevarlas a cabo como para asistir a las mismas. Si bien estas actividades pertenecen al espacio público puesto que se centran en la familia, sus relaciones y, sobre todo, su intensidad dificultan en muchas ocasiones fijar una línea clara. Una fiesta de xv años celebrada en la calle en una colonia popular, por ejemplo, ¿perteneció al espacio público o privado? Y en términos de acción colectiva y capacidad de asociarse en torno a un objetivo específico, es evidente que la organización y cumplimiento del calendario festivo familiar en México es una acción con profunda densidad e intensidad asociativa. Nos asociamos en familia, pero

⁷ En comparación, en todo Chile se encuentran 553 resultados de banquetes y centros de eventos, 75 salones para eventos y 68 empresas que ofrecen apoyo para “fiestas” (Páginas Amarillas, 2011).

vamos más allá de la familia nuclear, incluso de la familia ampliada relacionada en primer o segundo grado.

El otro espacio de asociacionismo profundo es el calendario religioso, donde sobresale la enorme cantidad de fiestas patronales y eventos religiosos públicos. Sólo en Veracruz, la Universidad Veracruzana (2011) ha identificado 431 festividades populares relacionadas con fiestas patronales de los pueblos y de algunas congregaciones importantes. Cabe señalar que este listado deja fuera una cantidad indeterminada de fiestas que se realizan en los pueblos más pequeños y en las colonias de las grandes ciudades. Este fenómeno también sucede en el Distrito Federal. Para el que viene de afuera, sorprende la cantidad de fuegos artificiales que uno puede escuchar cualquier fin de semana en la Ciudad de México, y que están relacionados con las celebraciones del santo patrón de la parroquia, la colonia o el pueblo, con toda la organización ritual que está detrás, incluyendo el sistema de mayordomías y la organización civil en algunos casos de juntas de mejoras o comités de fiestas, encargados de dar los permisos para las ferias, contratar los grupos musicales, seleccionar la cervecería que tendrá el monopolio de la venta, contratar los fuegos artificiales, etcétera.

Las fiestas patronales y el sistema de cargos que las sostienen han sido bien estudiadas en el ámbito comunitario por la antropología en México (Cancian, 1989; Dehouve, 1992), y estos estudios dan cuenta de una densidad muy alta de interacciones entre los miembros de una comunidad; por lo tanto, de una alta densidad asociativa.

Si a las fiestas familiares y religiosas sumamos las fiestas de fin de año de las empresas, las que organizan algunos sindicatos e instituciones, las posadas de fin de año, las fiestas patrias, y los días del médico, del maestro, de la madre, del padre, etcétera, vemos que existen altas dosis de organización y asociación que van más allá de la esfera pública, pero que trascienden la esfera privada y que constituyen importantes patrones de asociación en el México actual.

*Conclusiones y reflexiones finales:
prevalencia del interés privado sobre el público*

El objetivo de este documento es poner en duda la visión más bien pesimista de que en México no poseemos una densidad asociativa fuerte. Como se ha mostrado, al menos cuatro causas explican por qué estamos “contando mal” el número y tipo de asociaciones y organizaciones que existen en la actualidad, y que tienen un potencial transformador evidente ante la compleja situación en la que se encuentra nuestro país a 200 años del inicio de su independencia.

Tal como se argumentó, existen miles de formas asociativas que van más allá de las organizaciones civiles y que hacen necesario cuestionar la tesis sobre la supuesta baja densidad asociativa de México. Sin embargo, como se analizó en las causas tres y cuatro, los patrones asociativos son influidos de manera determinante por tres grandes instituciones que se caracterizan por sus tendencias al conservadurismo y al autoritarismo: la familia, la Iglesia, y el Estado corporativo. Buena parte de las relaciones que establecemos con otros y de los lazos de solidaridad, amistad y reciprocidad que formamos ocurre en arenas mediadas por estas grandes instituciones que han sido fundamentales para construir nuestro espacio público, tan debilitado en la actualidad (Merino, 2010).

Estas instituciones, las más poderosas para organizar y asociar a potenciales desconocidos, reproducen, en la mayoría de las veces, intereses privados y semipúblicos, en el sentido de Tanaka (2001), y se orientan la menor de las veces a fines públicos más allá de sus intereses particulares (de corporación, familia o grupo). Esta situación específica es la que explica por qué los diagnósticos más bien pesimistas sobre la debilidad de la sociedad civil no están tan errados.

Más que baja densidad asociativa, lo que padece México es poca experiencia para asociarse y generar un tipo especial de asociaciones, aquellas que velan y trabajan por el bien público.

Y es aquí donde incluso tendríamos que recortar buena parte de las 15 mil osc que tienen registro, puesto que muchas de ellas tienen objetivos y prácticas semipúblicas. Esto no quiere decir que todas las osc deben ser como Fundar o como Incide Social para que tengamos una sociedad civil fuerte. Lo que se quiere decir es que existe una dificultad real para vislumbrar el interés público sobre los intereses semipúblicos en todos los tipos de asociación en México, y que ese problema deriva en buena parte de la fuerza y los orígenes de las instituciones que mayor capacidad de organización generan en el país.

Las consecuencias de esto, más allá del patrimonialismo y la corrupción, impactan en el poco uso de los espacios e innovaciones participativas y democráticas que se generan a cuentagotas en el país. En ese sentido, la agenda de investigación futura tendrá que orientarse, más que a documentar los déficits frente al paradigma democrático, a buscar las fortalezas que existen en nuestros patrones de asociativismo para superar los crecientes problemas de seguridad, económicos y sociales que enfrentamos y a procurar romper los enclaves autoritarios que no permiten una democratización verdadera que nos lleve a mejores niveles de bienestar.

Trabajos citados

Adler-Lomnitz, Larissa, 1998, *Cómo sobreviven los marginados*, Siglo XXI, México.

———, 2001, *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana*, Flacso México/M. A. Porrúa, México.

Alcohólicos Anónimos, 2011, “Alcoholicos Anonimos”, en <http://www.aamexico.org.mx/localizacion.html>. Consultado el 11 de octubre de 2011.

Alcohólicos Anónimos 24 Horas, 2011, “aa24horas”, en <http://www.aa24horas.com>. Consultado el 11 de octubre de 2011.

- Arnaut, Alberto, 1996, *Historia de una profesión: los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*, cide, México.
- Avritzer, Leonardo, 2007, *A participação social no Nordeste*, ufmg, Minas Gerais.
- , 2010, *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*, Universidad Veracruzana, Xalapa.
- Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alonso (eds.), 2005, *El Estado mexicano: herencias y cambios*, cieras, México.
- Bertaccini, Tiziana, 2009, *El régimen priísta frente a las clases medias, 1943-1964*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- Bonfil Batalla, Guillermo, 1994, *México profundo: una civilización negada*, Grijalbo, México.
- Butcher, Jacqueline y María Guadalupe Serna, 2009, *El tercer sector en México: perspectivas de investigación*, Cemefi/Instituto Mora, México.
- Calvillo, Miriam y Alejandro Favela, 2004, “Dimensiones cuantitativas de las organizaciones civiles en México”, en Jorge Cadena Roa (ed.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, ciich-unam, México, pp. 73-120.
- Canales, Alejandro, 2006, “La participación social en educación: un dilema por resolver”, *Perfiles Educativos*, vol. 28, núm. 113, México.
- Cancian, Frank, 1989, *Economía y prestigio en una comunidad maya: el sistema religioso de cargos en Zinacantán*, ini, México.
- Canto Chac, Manuel, 2004, “La disputa teórica sobre las organizaciones civiles. Un asunto político-ideológico”, en Jorge Cadena Roa (ed.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, ciich-unam, México, pp. 49-71.
- Carillo, Patricia C., Gisela Robles Aguilar, Mónica Tapia Álvarez y Andrea Tapia Álvarez, 2006, *Construyendo tu organización en 16 pasos: manual de constitución legal de asociaciones civiles*, Alternativas y Capacidades A. C., México.
- Centro Mexicano para la Filantropía, 2012, “Directorio de instituciones”, en <http://directorio.cemefi.org/>Busquedas/

- frmBusquedaAvanzada.aspx. Consultado el 12 de marzo de 2012.
- Coalición Ciudadana por la Educación, 2010, *¿Qué pasa con la calidad de la educación en México? Diagnóstico y propuestas desde la sociedad civil*, Coalición Ciudadana por la Educación, México.
- Comisión de Fomento de las Actividades de las osc, 2011, “Registro federal de osc”, en <http://148.245.48.10/buscadorosc1/selector.aspx>. Consultado el 19 de agosto de 2011.
- Dagnino, Evelina, 2006, “Sociedad civil, participación y ciudadanía. ¿De qué estamos hablando?”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera (eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, M. Á. Porrúa/ciesas/uv, México, pp. 223-242.
- Dehouve, Danièle, 1992, *El tequio de los santos y la competencia entre los mercaderes*, ini, México.
- Delamaza, Gonzalo, 2005, *Tan lejos tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile*, lom, Santiago.
- Díaz Polanco, Héctor, 2010, “Las izquierdas y López Obrador”, *La Jornada*, México, 7 de agosto.
- García, Sergio, Michael D. Layton, Judith Rodríguez y Ana Paulina Rosas, 2009, *Donativos privados 2006. Una aproximación a la contribución ciudadana para las causas sociales*, Incide Social/itam, México.
- García, Sergio, Felipe Hevia de la Jara, Michael D. Layton, María Isabel Verduzco, Martha Santos y Ana Paulina Rosas, 2010, *Leyes estatales de fomento a las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Análisis y recomendaciones*, Incide Social/itam/Alternativas y Capacidades, México.
- Gobierno del Distrito Federal, 2004, “Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal (godf)*, 17 de mayo, México (fe de erratas: *godf*, 15 de junio de 2005).
- Gobierno del Estado de Veracruz, 2009, *Quinto informe de gobierno. Lic. Fidel Herrera Beltrán*, Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa.

- Góngora, Mario, 2006, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Editorial Universitaria, Santiago.
- González Guerra, José y Antonio Gutiérrez (eds.), 2006, *El sindicalismo en México: historia, crisis y perspectivas*, Fundación Konrad Adenauer/Centro Nacional de Promoción Social/Plaza y Valdés, México.
- Hernández, Rogelio, 1992, “¿Del corporativismo a la contienda electoral?”, en Matilde Luna y Ricardo Pozas Horcasitas (eds.), *Relaciones corporativas en un período de transición*, iis-unam, México, pp. 149-171.
- Hevia, Felipe J., 2009, “Relaciones sociedad-Estado. Análisis interactivo para una antropología del Estado”, *Espiral*, vol. xv, núm. 45.
- , 2011a, “Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social”, *Revista de Estudios Sociales*, vol. 39, Universidad de los Andes, abril, pp. 95-108.
- , 2011b, *Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza. El caso de ProgresA/Oportunidades de México*, Peter Lang, Bruselas.
- Hilgers, Tina, 2008, “Causes and Consequences of Political Clientelism: Mexico’s prd in Comparative Perspective”, *Latin American Politics and Society*, vol. 50, núm. 4, pp. 123-153.
- Incide Social A.C., 2007, *Agenda ciudadana de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*, Incide Social A.C., México.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008, *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2005*, igbe, Río de Janeiro.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (inegi), 2011a, *Sistema de Cuentas Nacionales de México: Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México, 2008*, inegi, México.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (inegi), 2011b, “Censo Ejidal 2007”, en línea http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/Agro/ca2007/Resultados_Ejidal/default.aspx. Consultado el 19 de septiembre de 2011.
- Irarrázaval, Ignacio y Lester Salamon, 2006, *Estudio comparativo del sector sin fines de lucro*, pnud, Santiago.
- Isunza Vera, Ernesto, 2001, *Las tramas del alba: una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo (1968-1993)*, cieras/M. Á. Porrúa, México.
- y Felipe Hevia, 2006, *Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación*, Cuadernos para la Democratización núm. 2, cieras/Universidad Veracruzana, Xalapa.
- Isunza V., Ernesto y Alberto Olvera (eds.), 2006, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, M. Á. Porrúa/cieras/uv, México.
- Merino, Mauricio (ed.), 2010, *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, fce/Conaculta/Universidad Veracruzana, México.
- Monsiváis, Alejandro, 2006, “¿Escuelas de democracia? Participación, prácticas asociativas y competencias cívicas”, en Alberto Hernández Baqueiro (ed.), *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicanos*, ifai/Cemefi, México, pp. 15-36.
- Muñoz, Aldo, 2005, *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado: el impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1992-1998)*, Universidad Iberoamericana, México.
- Olvera, Alberto, 2003a, “Introducción”, en Alberto Olvera (ed.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica/Universidad Veracruzana, México, pp. 13-41.
- (ed.), 2003b, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica/Universidad Veracruzana, México.
- Oportunidades, 2010, “Guía Operativa de Contraloría Social 2010”, México, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

- Ornelas, Carlos, 2008, *Política, poder y pupitres: crítica al nuevo federalismo educativo*, Siglo XXI, México.
- Ortega, Max, 2007, "Política laboral foxista y movimiento sindical. Balance y perspectivas", en Ana Solís de Alba y otros (eds.), *Balance del sexenio foxista y perspectivas para los movimientos sociales*, Itaca, México, pp. 217-243.
- Ortiz Pinchetti, José Agustín, 2010, "El despertar. Crónica de un triunfo (precoz) anunciado", *La Jornada*, México, 1 de agosto.
- Páginas Amarillas, 2011, "Amarillas.cl", en <http://www.amarillas.cl>. Consultado el 11 de octubre de 2011.
- Procuraduría Social del Distrito Federal, 2008, *Informe anual de actividades 2007*, Gobierno del Distrito Federal, México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud), 2004, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, pnud/Aguilar, Buenos Aires.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel, 1986, *El movimiento urbano popular en México*, Siglo XXI, México.
- , 1999, "Prácticas políticas y ciudadanas y poder local en el área metropolitana de Guadalajara 1995-1997", *Estudios Sociológicos*, vol. 17, núm. 50.
- Rifkin, Jeremy, 2003, *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, Paidós, Barcelona.
- Salamon, Lester (ed.), 1999, *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo*, Fundación BBVA, Madrid.
- Salazar, César y Mónica Jaime, 2009, "Participación en organizaciones sociales en Chile ¿una alternativa para mejorar el bienestar económico de los hogares?", *Estudios de Economía*, vol. 36, núm. 2.
- Sección Amarilla, 2011, "Sección amarilla", en <http://www.seccionamarilla.com.mx/Resultados/salones-para-fiestas/distrito-federal>. Consultada el 11 de octubre de 2011.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud), 2007, "Encuesta Nacional sobre Capital Social en el Medio Urbano", México, Sedesol/pnud.

- Secretaría de la Función Pública, 2009, “Informe anual de las actividades de la contraloría social en programas federales de desarrollo social”, México, Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de Salud y Asistencia, 2011, “Aval ciudadano”, Dirección General de Calidad y Educación en Salud, en http://www.calidad.salud.gob.mx/calidad/ac_proposito.html. Consultado el 23 de septiembre de 2011.
- Solís de Alba, Ana (ed.), 2007, *Balance del sexenio foxista y perspectivas para los movimientos sociales*, Itaca, México.
- Tamayo, Sergio, 2010, *Crítica de la ciudadanía*, Siglo XXI, México.
- Tanaka, Martín, 2001, *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*, cies/Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Tejera Gaona, Héctor, Claire Alexandre Smith Pérez y Édgar Esquivel Solís, 2003, *Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la ciudad de México: la experiencia de los comités vecinales*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México.
- Universidad Veracruzana, 2011, “Cultura Popular”, en <http://www.uv.mx/popularte/flash>. Consultado el 11 de octubre de 2011.
- Velázquez, Emilia y Éric Léonard, 2009, “El reparto agrario y el fraccionamiento de los territorios comunitarios en el Sotavento veracruzano: construcción local del Estado e impugnación del proyecto comunal”, en Emilia Velázquez y otros (eds.), *El Istmo mexicano: una región inasequible: Estado, poderes locales y dinámicas espaciales, siglos xvi-xxi*, ciesas/ird, México, pp. 399-454.
- World Values Survey, 2011, “World Values Survey”, en http://www.worldvaluessurvey.org/index_html. Consultado el 11 de julio de 2011.
- Zurita, Úrsula, 2008, “Reflexiones en el marco de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica. 2000-2006”, en *Participación social en la educación: del análisis a las propuestas*, Observatorio Ciudadano por la Educación, México, pp. 63-78.

Epílogo

La elección presidencial. Novedades y pendientes

*Víctor Alejandro Espinoza Valle
y Alejandro Monsiváis Carrillo*

El primero de julio de 2012 tuvimos noticias de una ciudadana que decidió acudir al llamado de las urnas. Un total de 49 087 446 ciudadanos sufragaron en las 143 437 casillas instaladas a lo largo del país. Se trató de 63.14 por ciento del total del listado nominal. Una diferencia de casi cinco por ciento respecto a la anterior elección presidencial, cuando la participación alcanzó 58.55 por ciento. Con anterioridad sostuvimos que si los jóvenes salían a votar se podrían revertir los números que mostraban una creciente apatía ciudadana. Los datos son elocuentes: 30 por ciento de la lista nominal son jóvenes entre los 18 y 29 años de edad. En términos absolutos, estamos hablando de 24 311 000 ciudadanos de un total de 79.5 millones. Pero de ese grupo destaca que en esta elección podían participar por primera vez 3.5 millones que recientemente habían cumplido los 18 años, y otros 10.5 millones que habían participado en la elección de 2009. Sumados, estamos hablando de 14 millones de jóvenes que participarían por primera ocasión en unos comicios presidenciales. Los jóvenes apostaron al voto como medio de transformación y de alternancia. Ésa es la gran responsabilidad para quienes a partir del primero de septiembre, en el caso del Congreso, y el primero de diciembre, en el del Poder Ejecutivo, asuman

los cargos. Los jóvenes esperan respuestas a temas como empleo, violencia y educación. Fallarles se traduciría en un alto costo para el país.

En un sistema presidencialista como el mexicano, cada seis años soñamos con la posibilidad de que gane el candidato o candidata que desde nuestro punto de vista reúne las condiciones para impulsar las transformaciones deseadas. No importan las decepciones cíclicas: ahí estamos de nuevo con la esperanza de que en esta ocasión todo será distinto. Depositamos todas las expectativas en un solo personaje por la centralidad que ocupa en una forma de gobierno donde el poder se personaliza.

Le apostamos tanto a la elección presidencial por la excesiva concentración del poder que deviene del cargo. Pese al acotamiento de los últimos años, la Presidencia sigue conservando el poder fundamental. Sería deseable que no fuera así; pero en el nombre lleva todas las virtudes y defectos de una forma de gobierno en retirada a nivel internacional; sobre todo, por su íntima relación con el autoritarismo. Nos hemos pronunciado por un sistema de tipo semipresidencial donde haya un poder bicéfalo entre un jefe de Estado y uno de Gobierno, cuyo ejemplo es Francia. En México hay una creencia extendida de que el presidencialismo es parte de nuestra naturaleza. Ha sido más cómodo aceptar acríticamente esa especie de designio divino, que tratar de imaginar nuevas formas de gobierno más democráticas. Desgraciadamente, esta discusión trascendental no forma parte de nuestra agenda pública.

Hemos insistido también en que no resolvimos un dilema que tiene que ver con un diseño institucional que permita disipar los conflictos postelectorales. Con los resultados de las últimas dos elecciones presidenciales, en las que se ha incrementado la competencia, es imperativo resolver la suerte de vacío que acompaña a quien obtiene el segundo lugar. Es absurdo que quien ha llegado a obtener 15 millones de votos por elección no tenga asegurado un asiento en el Congreso. Como

sucede en otros países democráticos, proponemos que pase a convertirse en el líder de la oposición en el Senado. Sería una vía institucional para garantizar la vigencia de los verdaderos liderazgos y los necesarios contrapesos que todo poder centralizado como el nuestro requiere. En México, a los segundos lugares los condenamos a la marginalidad. Es además inconcebible que haya senadores o diputados que sin haber hecho campaña lleguen al Congreso y ellos sí se erijan en los líderes de sus bancadas.

El domingo primero de julio tuvimos noticias de una ciudadanía que exige respeto a sus decisiones. Nuestras instituciones electorales tienen la obligación de despejar todas las dudas que pudieran desvanecer la legitimidad del ejercicio cívico electoral. Estamos convencidos de que el resquemor y la desconfianza que existen en torno a los procesos electorales provienen del contexto en el que se desarrollan los comicios. En esta ocasión el papel de los medios electrónicos, las encuestas contratadas por los mismos y la compra y coacción del voto explican en mucho la percepción negativa del proceso. Debemos reconocer que la democracia de calidad, entre otras cosas, exige pluralidad en los medios de comunicación, y esta condición no se cumple en México. Es otra gran asignatura pendiente.

Gobierno dividido

Concluidos los cómputos distritales, entramos a otra fase del proceso electoral. Finalmente, el Movimiento Progresista sometió ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la solicitud de invalidez de la elección presidencial. La decisión final sobre los recursos de impugnación es de responsabilidad exclusiva del máximo tribunal. Tendría que ser una decisión fundamentada, legal, a la altura de las difíciles circunstancias por las que atraviesa el país.

Los resultados hasta el momento nos arrojan que la apuesta de los mexicanos fue por un México plural y diverso. Acudimos a las urnas una mayor cantidad y proporción de ciudadanos que creemos que las elecciones son el mejor medio para configurar gobiernos; pero también para exigir cuentas a quienes han llegado a los cargos de representación política. Las elecciones constituyen el referente fundamental de la democracia en México; de ahí que las respuestas ante las inconformidades naturales que arroja cada proceso electoral requieren claridad legal e imparcialidad. No tenemos cauces institucionales para quienes obtienen segundos lugares en condiciones de alta competencia. De ahí el encono y la búsqueda del triunfo a cualquier costo y por cualquier vía, aunque sea la ilegal, como la compra o coacción del voto. Esto no es exclusivo de un partido; por desgracia, es práctica generalizada.

Desde 1997, en el ámbito federal los mexicanos optamos por los gobiernos divididos. Fue, además, el prólogo de la alternancia presidencial. A partir de aquella fecha no hemos vuelto a padecer los gobiernos unificados, que consistían en que el partido ganador de los comicios presidenciales también obtenía la mayoría absoluta en el Congreso. Ya serán tres los presidentes de la República consecutivos que han tenido que entablar relaciones de fuerte negociación —a veces muy complicadas— con el Poder Legislativo. Hay quien no está de acuerdo con la composición plural del Congreso y añora los tiempos del partido hegemónico. La cantaleta es que la falta de mayoría absoluta en el Legislativo ha impedido que el partido gobernante impulse las “reformas estructurales”. Más bien, se trata de una justificación ante la incapacidad de realizar una operación política madura, consecuente e inteligente; pero además ha servido para encontrar explicaciones fáciles para la incapacidad de gobernar y la falta de iniciativas de fondo para atacar los problemas, éstos sí estructurales, que padece nuestra sociedad.

Producto del reciente proceso electoral, la Cámara de Diputados quedará compuesta por 208 legisladores del pri, 33 del pvem, 135 del Movimiento Progresista (101 el prd, 19 el pt y 16 el Movimiento Ciudadano), 114 del pan y 10 de Nueva Alianza. Esto significaría que, de ratificarse el triunfo de Enrique Peña Nieto, su partido en alianza con el pvem llegaría a 241 diputados, y le faltan 10 para lograr la mayoría absoluta. En el caso del Senado, de los 128 representantes de las entidades, el pri alcanzaría 52 escaños y el pvem sumaría otros nueve, para un total de 61 en alianza. El pan se queda como segunda fuerza con 38, mientras que para el Movimiento Progresista serían 28 curules (22 del prd, cuatro del pt y dos del Movimiento Ciudadano). Finalmente, Nueva Alianza alcanzará un asiento. Tampoco en este caso la alianza ganadora logrará las 65 senadurías requeridas para la mayoría absoluta.

Mientras no avancemos a una forma de gobierno distinta (semipresidencial o parlamentaria), consideramos que son preferibles los gobiernos divididos, que permitan un contrapeso al desmedido poder del presidencialismo bajo gobiernos unificados. Son más tortuosos los procesos de negociación y requieren de mayor operación y capacidad política; no importa, siempre será más democrático que la simple imposición autoritaria.

La reforma política. Nuevos retos

Las noticias postelectorales diluyeron la importancia de la decisión tomada el 18 de julio por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de dar luz verde a las reformas de 12 artículos de la Constitución Política Mexicana y a las adiciones a otros siete, una vez que 17 congresos estatales aprobaran las propuestas. Con ello, y una vez promulgada con su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, se aprueba este paquete de reforma política; desde luego que

las adecuaciones constitucionales trascienden una reforma electoral.

En términos temporales, se trata de una reforma atípica. La dinámica que ha seguido la reforma política en nuestro país ha estado condicionada por los resultados de los procesos electorales. Al término de las elecciones sigue un proceso de análisis y propuestas que culminan en reformas para preparar las siguientes elecciones. Sin embargo, en esta ocasión la reforma política no responde a ese ciclo. El Congreso la había aprobado ya hacía seis meses, en pleno proceso electoral, y respondía a fuertes presiones sociales.

Efectivamente, uno de los puntos centrales que la reforma contempla son las candidaturas independientes o ciudadanas. Se trata de una añeja demanda que se explica por la mala imagen que han ido acumulando los partidos políticos y en general los agentes políticos. Está muy extendida la idea de que gran parte de la responsabilidad de los problemas nacionales se debe a la mala actuación de los “políticos”. Entonces, la solución es que lleguen a los cargos públicos los “ciudadanos”. Según la reforma aprobada, su entrada en vigor será en la elección intermedia federal de 2015, cuando se elijan diputados. Ya veremos cómo se instrumentan las candidaturas independientes. No será nada sencillo, empezando porque nuestro sistema de financiamiento es público y el acceso a medios electrónicos se otorga en función de resultados electorales y sólo queda un porcentaje residual para todos los partidos políticos: ¿Cómo se financiarán las candidaturas ciudadanas para que tengan alguna oportunidad de competir contra los candidatos partidistas? ¿Cómo será el acceso a los tiempos oficiales? Difícil reto para la legislación secundaria; nuestro temor es que estará en juego la equidad.

También hay que destacar algunos de los asuntos sustantivos de la reforma: consulta popular e iniciativa ciudadana (y no esperar a que su diputado las presente); una opción para que el nuevo presidente de la República tome protesta ante el presiden-

te de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cualquier lugar (y no sólo ante el pleno del Congreso de la Unión); la facultad presidencial para presentar hasta dos iniciativas preferentes al inicio del periodo ordinario de sesiones del Congreso, nuevas o pendientes del periodo anterior, y facultades al Senado de la República para nombrar a distintos titulares de órganos autónomos: por ejemplo, la Comisión Federal de Competencia, la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Reguladora de Energía.

Pese a la amplitud y trascendencia de lo aprobado, quedaron fuera al menos tres propuestas centrales: la reelección legislativa, la revocación de mandato y la segunda vuelta electoral. Son temas fundamentales de la reforma política esperada. Sobre todo después de los resultados electorales del primero de julio. Ahora el reto será ver cómo se instrumentan los cambios y adiciones constitucionales, pero sobre todo cómo se incluyen en las legislaciones locales. Consideramos que las candidaturas ciudadanas o independientes tienen mayor viabilidad en el plano local. En la medida en que descendemos en la pirámide del poder, quienes se presentan como candidatos sin partido incrementan su capacidad para competir. Por ejemplo, las delegaciones municipales o las regidurías son cargos que pueden ser de elección y donde la popularidad de los liderazgos ciudadanos permitiría participar con posibilidades de triunfo. Al contrario, las alcaldías, las diputaciones y las gubernaturas son de muy difícil acceso sin estructuras partidistas. El problema es que cada candidato ciudadano requerirá generar sus propias organizaciones, con lo cual tendremos la proliferación de pequeños partidos coyunturales, si de verdad se quiere competir y no sólo tener candidaturas testimoniales. El reto es enorme para los legisladores locales y federales, pues deberán proponer normas secundarias que permitan hacer viable la recién aprobada reforma política.

La democracia debe basarse en la incertidumbre sobre los resultados electorales: se pierde y se gana. Hay tiempos de re-

El deterioro de la democracia

flexión y otros de celebración. Debemos seguir luchando para que quien gane no lo gane todo y que quien pierda no lo pierda todo. Así quisiéramos nuestra democracia: que exista siempre la oportunidad para renovar la esperanza.

Lista de cuadros, figuras, gráficas y mapas

<i>Cuadro 1.1.</i> Resultados de la votación: elecciones federales 1994	74
<i>Cuadro 1.2.</i> Resultados de la votación: elecciones federales 2000	75
<i>Cuadro 1.3.</i> Resultados de la votación: elecciones federales 2006	75
<i>Cuadro 1.4.</i> Reformas constitucionales en materia electoral (13-11-07)	76
<i>Cuadro 2.1.</i> Balance en las seis gubernaturas que tuvieron alternancia en 2010	108
<i>Cuadro 6.1.</i> Tres perspectivas de análisis del apoyo político	200
<i>Cuadro 6.2.</i> Registro y voto obligatorio en América Latina.....	208
<i>Cuadro 6.3.</i> Abstencionismo en América Latina	210
<i>Cuadro 6.4.</i> Hipótesis: (des)confianza y decisión del elector.....	216
<i>Cuadro 7.1.</i> Coaliciones electorales en México, 1991-2009	235
<i>Cuadro 7.2.</i> Gabinete 2010 del Gobierno del Estado de Oaxaca	248
<i>Cuadro 7.3.</i> Resultados de la elección de gobernador de Oaxaca en 2010	250
<i>Cuadro 8.1.</i> Candidatos y alternancias en las entidades federativas.....	276
<i>Cuadro 9.1.</i> Estados y violencia criminal	300
<i>Cuadro 9.2.</i> Inseguridad en estados con altos índices de violencia.....	303
<i>Cuadro 9.3.</i> Inseguridad en estados con medianos índices de violencia	305
<i>Cuadro 9.4.</i> Inseguridad en estados con bajos índices de violencia	307
<i>Cuadro 10.1.</i> Coordinaciones definidas en el artículo 97 de la lpc	330
<i>Cuadro 12.1.</i> Pertenencia a organizaciones según la Encuesta Mundial de Valores.....	376
<i>Cuadro 12.2.</i> Pertenencia a organizaciones según el <i>Latinobarómetro</i>	377
<i>Cuadro 12.3.</i> Figuras jurídicas de asociaciones solidarias lucrativas no contabilizadas en la Ley Federal de Fomento	379
<i>Figura 10.1</i>	335
<i>Figura 10.2</i>	338
<i>Figura 10.3</i>	342
<i>Gráfica 0.1.</i> Evaluación del desempeño democrático en América Latina.....	16
<i>Gráfica 0.2.</i> El desarrollo de la democracia en México y países seleccionados (2002-2011)	17

Lista de cuadros, figuras, gráficos y mapas

<i>Gráfica 0.3.</i> La satisfacción con la democracia en México (2000-2010).....	18
<i>Gráfica 6.1.</i> Satisfacción con la democracia	204
<i>Gráfica 6.2.</i> Confianza hacia los partidos políticos.....	206
<i>Gráfica 6.3.</i> Percepción sobre las elecciones.....	214
<i>Gráfica 6.4.</i> Relación: desconfianza hacia los partidos y votos nulos y blancos.....	220
<i>Gráfica 6.5.</i> Relación: abstencionismo real y percepción de elecciones fraudulentas	221
<i>Gráfica 7.1.</i> Número de diputados presentes en las votaciones	239
<i>Gráfica 7.2.</i> Porcentaje de diputados presentes que aprobaron la Ley y el Presupuesto de Ingresos.....	240
<i>Gráfica 7.3.</i> Aprobación de la Ley de Ingresos: pan, pri y prd.....	242
<i>Gráfica 7.4.</i> Aprobación del Presupuesto de Egresos: pan, pri y prd	242
<i>Gráfica 7.5.</i> Composición partidista de los diputados que votaron a favor del Presupuesto de Egresos de la Federación	245
<i>Mapa 8.1.</i> Alternancia en las entidades federativas, 1989-1999.....	273
<i>Mapa 8.2.</i> Alternancia en las entidades federativas, 2000-2009.....	273
<i>Mapa 8.3.</i> Alternancia en las entidades federativas, 2010-2011.....	274

Acerca de los autores

Alberto Aziz Nassif

Profesor e investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (ciesas). Ha sido docente en universidades mexicanas y conferencista en diversas instituciones extranjeras, como la Sorbona de París, la unesco, la Universidad de California en San Diego y el Instituto Ortega y Gasset de Madrid. Ha escrito libros y numerosos artículos de investigación, es articulista de *El Universal* y es miembro nivel iii del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: aziz@ciasas.edu.mx.

Fernando Barrientos del Monte

Doctor en ciencia política por el Instituto Italiano de Ciencias Humanas y la Universidad de Florencia, maestro en relaciones internacionales Europa-América Latina por la Universidad de Bolonia y licenciado en ciencias políticas y administración pública por la unam. Es autor de *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina* y de diversos artículos relacionados con las elecciones, el voto electrónico y la democracia. Actualmente es profesor de tiempo completo, director del Departamento de Estudios Políticos y editor responsable de la *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* de la Universidad de Guanajuato, Campus Guanajuato. Correo electrónico: fbarrienmx@gmail.com.

Víctor Alejandro Espinoza Valle

Doctor en sociología política por la Universidad Complutense de Madrid y en ciencia política por la unam. Es investigador

Acerca de los autores

titular de El Colegio de la Frontera Norte e investigador nacional por el Sistema Nacional de Investigadores. Fue director de la revista *Frontera Norte* (El Colef) y de la *Revista Mexicana de Estudios Electorales* (*somee*). Entre sus libros más recientes destacan *El voto lejano. Cultura política y migración México-Estados Unidos* (El Colef/Miguel Ángel Porrúa, 2004), *Las rutas de la democracia. Elecciones locales en México* (coordinador) (Centro de Estudios de Política Comparada/Eón, 2007), *La vida misma. Fernando Freddy Quiñones, un trovador fronterizo* (Universidad de Guadalajara/Eón, 2008); *El ático* (Centro Cultural Tijuana/Eón, 2009) y *Sufragio extraterritorial y democracia*, (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 29, ife, 2011). Correo electrónico: victorae@colef.mx.

Diana Guillén Rodríguez

Licenciada en sociología (1982), y maestra (1991) y doctora (1994) en estudios latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la unam. Desde 1984 es profesora-investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y profesora de asignatura de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la unam. A lo largo de este tiempo sus principales líneas de investigación y docencia se han centrado en tres grandes ejes: *a*) instituciones, prácticas y representaciones sociopolíticas; *b*) apropiaciones, usos y transformaciones del espacio, y *c*) el uso de la imagen como fuente para la investigación social. Correo electrónico: dguillén@mora.edu.mx.

Ernesto Hernández Norzagaray

Doctor en ciencia política y sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Sociales y del programa de Doctorado de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Miembro nivel ii del Sistema Nacional de Investigadores, fue consejero electoral del Consejo Local del ife en Sinaloa de 2000 a 2009 y con-

sejero ciudadano del Consejo Estatal Electoral de Sinaloa entre 2001 y 2006, presidente del Consejo Directivo de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales A. C. y miembro del Consejo Directivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Política (Alacip). Analista político del periódico *Noroeste* y de diversas publicaciones nacionales e internacionales. Autor de múltiples ensayos políticos y varios libros sobre temas politológicos. Entre los más recientes se encuentran: *Elecciones en tiempos de guerra* (EdiUAS, México, 2010), *Los Méxicos electorales: Integración, organización y administración electoral* (ife, México, 2010) y, con Manuel Alcántara Saéz, *México, el nuevo escenario político ante el bicentenario* (Universidad de Salamanca, España, 2009). Correo electrónico: jehernandez@hotmail.com.

Felipe Hevia de la Jara

Antropólogo por la Universidad de Chile y doctor en antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (ciesas). Actualmente es profesor-investigador en el cieras Unidad Golfo. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel i. Sus investigaciones han sido premiadas y reconocidas por el gobierno de Brasil, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Consejo Latinoamericano para el Desarrollo, la Red Internacional de Cohesión Social y la Universidad de Luxemburgo. Es autor de *Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza. El caso de Progreso/Oportunidades* (Bruselas, Peter Lang Pub., 2011) y de más de 30 artículos y capítulos de libros. Correo electrónico: fhevia@cieras.edu.mx.

Ernesto Isunza Vera

Doctor en ciencias políticas y sociología por la Universidad Complutense de Madrid y posdoctor en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Estatal de Campinas (São Paulo, Brasil). Es profesor-investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (ciesas)

desde 1998, del que ha sido director académico (2004-2007) y donde actualmente dirige el programa Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática. Es miembro nivel ii del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido profesor invitado en la Universidad Veracruzana, la Universidad de los Andes (Colombia), la Universidad Estatal de Campinas (Brasil) y el Instituto de Estudios Políticos (Sciences-Po, Francia). Es autor y coautor de varios artículos, capítulos y libros, entre los que destacan *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social* (en coautoría con Adrián Gurza Lavalle: cieras/Universidad Veracruzana, México, 2010), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (en coautoría con Alberto Olvera: cieras/Universidad Veracruzana/Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, y reimpresión en 2010) y *Las tramas del alba. Una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo, 1968-1993* (cieras/Miguel Ángel Porrúa, México, 2001). Correo electrónico: eisunzav@cieras.edu.mx.

Alejandro Monsiváis Carrillo

Doctor en ciencias sociales y profesor-investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte. Es miembro nivel ii del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación combinan el interés por la teoría política con el estudio de la gobernanza democrática, el diseño institucional, la rendición de cuentas y la representación política. Es autor de *Disputar los votos, concertar las reglas: políticas de la legislación electoral en México* (Instituto Mora, México, 2009), *El desempeño de los organismos públicos autónomos y la rendición de cuentas en México: Un análisis de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal* (cieras/Universidad Veracruzana, México, 2007) y *Vislumbrar ciudadanía. Jóvenes y cultura política en la frontera noroeste* (El Colef/Plaza y Valdés, México, 2004), entre otros

capítulos de libros y artículos en revistas arbitradas. Correo electrónico: amonsi@colef.mx

Alberto J. Olvera R.

Doctor en sociología por la New School for Social Research. Se desempeña como investigador en el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel iii) y de la Academia Mexicana de Ciencias. Su libro más reciente, como coordinador, es *La democratización frustrada. Colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México* (ciesas/Universidad Veracruzana, México, 2010) y es editor, junto con Evelina Dagnino y Aldo Panfichi, de *La disputa por la construcción democrática en América Latina* (fce/ciesas/Universidad Veracruzana, México, 2006 y 2010). Correo electrónico: aolvera@uv.mx.

Ernesto Ramos Mega

Maestro en derecho y especialista en derecho electoral por la unam, con mención honorífica, y licenciado en ciencia política y relaciones internacionales por el cidc. En el ámbito profesional, cuenta con más de 13 años de experiencia como funcionario electoral en el ife, el tepjf y el iedf. En el ámbito académico, ha impartido clases y conferencias en varios cursos de posgrado, diplomados y talleres especializados en derecho electoral. Entre sus publicaciones recientes destacan “¿De qué depende la legitimidad de la elección presidencial 2012?” (en Luis Molina Piñero y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo –coords.–, *La sucesión presidencial 2012. ¿Qué hacer para legitimarla, por qué, cómo y cuándo?*, Porrúa, México, 2012) y “Training of Judges and Arbiters: The Mexican Experience” (en Chad Vickery –ed.–, *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections (guarde)*, International Foundation for Electoral Systems, Washington, 2011). Correo electrónico: ernesto.ramos.mega@gmail.com.

Acerca de los autores

Emanuel Rodríguez Domínguez

Es licenciado en antropología social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia (enah), maestro en ciencias antropológicas por la uam Iztapalapa y estudiante del Doctorado en Ciencias Antropológicas en esta misma universidad. Actualmente es profesor en la Licenciatura de Antropología Social de la enah. Ha participado diversos proyectos de investigación. Es autor de los artículos “Descendiendo la acción política: Una interpretación desde la teoría de la red de actores” (2009) y “La red de procesos participativos en Ecuador” (2010), publicados en revistas indexadas. Su línea de investigación es el análisis de la cultura política, emergencia de ciudadanía y demandas sociales en las políticas públicas de la Ciudad de México. Correo electrónico: zayolin@gmail.com.

Jorge Javier Romero Vadillo

Político. Es doctor por la Universidad Complutense de Madrid y tiene una especialidad en derecho constitucional y ciencia política por el Centro de Estudios Constitucionales de España. Estudió la maestría en la unam y la licenciatura en la Universidad Autónoma Metropolitana –Entre 2003 y 2006 trabajó en el Instituto Federal Electoral, primero como asesor del consejero presidente y después como coordinador de asesores de la Secretaría Ejecutiva. De 1998 a 2000 fue integrante de la dirección de Democracia Social, partido político nacional, y coordinador de discurso y programa de la campaña presidencial de Gilberto Rincón Gallardo. Durante 2003 fue el encargado de la comunicación de la campaña electoral de México Posible y entre 2007 y 2008 fue director de la Fundación Voz Alternativa. Ha sido articulista de *La Crónica de Hoy* y de *El Universal* e integrante de la mesa editorial de la revista *Nexos*, en la cual ha publicado numerosos artículos y ensayos. Actualmente es integrante del comité directivo de la Coalición Ciudadana por la Educación y del Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas. Sus libros más recientes son *Las instituciones políticas*, vol. 2 de

Para entender. México en su bicentenario (Nostra Editores, 2010) y *Obesidad, ¿qué hacer? Políticas al vapor, problema de peso* (La Hydra, 2010). Correo electrónico: romero.jorgejavier@gmail.com.

Lorena Schobert Lizárraga

Doctora en ciencias políticas y sociología por la Complutense de Madrid. Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales y del programa de Doctorado de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Es miembro nivel i del Sistema Nacional de Investigadores, consejera ciudadana municipal del Consejo Estatal Electoral de Sinaloa desde 2010. Autora de múltiples ensayos políticos y varios libros. Entre los más recientes se encuentran los realizados en colaboración con el politólogo Ernesto Hernández Norzagaray: *Sinaloa: Partido Acción Nacional* (uas, 2009), *Diputadas y diputados de Sinaloa* (uas, México, 2008), “Elecciones sinaloenses, coaliciones y alternancia”, en *Los estados en el 2010. Un nuevo mapa del poder regional* (unam, 2011), “El sistema político mexicano y la evolución de los resultados electorales”, Observatorio de Instituciones Representativas, Instituto InterUniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 2007 (<http://iberoame.usal.es/Opal/elecciones.htm>) e “Índice heterodoxo de calidad democrática subnacional”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, cuarta época, vol. 1, 2010.

Héctor Tejera Gaona

Doctor en antropología. Es profesor-investigador del Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. Actualmente coordina varios proyectos y grupos de investigadores: el proyecto “Cultura y Política en México”, el cuerpo académico consolidado Antropología Simbólica y Poder y la Red de Cuerpos Académicos Ciudadanía y Participación. Además, es coordinador del proyecto interinsti-

Acerca de los autores

tucional “Las Paradojas de la Democracia”, apoyado por el Conacyt. Es autor de 11 libros y coordinador de siete más. Ha escrito un centenar de artículos sobre patrimonio cultural, antropología política, estudios culturales, cuestiones agrarias, cuestiones étnicas y teoría antropológica. Ha recibido, entre otros, el premio “Dr. Salvador Nava” de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (somee) y el “Fray Bernardino de Sahagún” del inah. Es investigador nacional nivel ii del Sistema Nacional de Investigadores y miembro de la Academia Mexicana de la Ciencia. Correo electrónico: htejera@prodigy.net.mx.

El deterioro de la democracia. Consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México se terminó de imprimir en diciembre de 2012 en Offset Rebosán, S. A. de C. V., Av. Acueducto núm. 115, Col. Huipulco, 14370, Del. Tlalpan, México, D.F. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Coordinación de Publicaciones de El Colegio de la Frontera Norte.
Se tiraron 500 ejemplares.

EL DETERIORO DE LA DEMOCRACIA

CONSIDERACIONES SOBRE EL RÉGIMEN POLÍTICO, LO PÚBLICO Y LA CIUDADANÍA EN MÉXICO

En ningún lado estaba escrito que la democracia mexicana rebasaría las expectativas que en ella se habían puesto. Edificada a lo largo de varias décadas y todavía sin cumplir la segunda, sin embargo, ha seguido una ruta diferente a la de un fortalecimiento progresivo. Este libro tiene el propósito de analizar las realidades de la democracia mexicana y ofrecer explicaciones acerca de su desenvolvimiento.

Los estudios contenidos en *El deterioro de la democracia. Consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México* se organizan en torno a tres líneas temáticas. Por un lado, se presenta una discusión en torno a la estructura del régimen y el sistema político. Los autores coinciden en que la transformación acontecida en el plano electoral, paradójicamente, ha promovido dinámicas que han resultado perniciosas para el fortalecimiento de la propia democracia. En segundo lugar se analiza diversos aspectos relacionados con las elecciones, en los que se destaca la necesidad de reconstruir los vínculos de los votantes con las instituciones representativas. Finalmente, en la tercera parte del libro se hacen patentes las disputas por los espacios de participación ciudadana. Esta parte muestra que el impulso a la participación se ha enfrentado a las inercias y resistencias políticas originadas en el "antiguo régimen" —y que se mantienen plenamente saludables en el actual.

Un ejercicio crítico como éste es indispensable para identificar los desafíos políticos a los que se enfrenta este país. Además del escrutinio sobre diversas facetas del régimen, entre las aportaciones de este volumen se encuentra el señalar algunas rutas de investigación que es necesario recorrer para conocer mejor la manera en que México encara sus retos democráticos.

