La democracia mexicana después del 6 de julio

◆

JAIME CÁRDENAS

El objetivo del presente ensayo consiste en plantear el desarrollo de la democracia y de la transformación política que vive México desde antes y después del 6 de julio de 1997. La mejor manera de lograrlo es ubicar todas las alteraciones políticas en un contexto mucho más general y con ayuda del instrumental teórico de las transiciones a la democracia.

¿Qué son las transiciones? ¿Qué efecto tienen? ¿En México puede hablarse de transición a la democracia sin que haya una visión homogénea, de conjunto o consensada sobre el tema?

Hay quienes desde la oposición insisten demasiado en la transición a la democracia. En contrapartida, hay algunos sectores —por ejemplo, dentro del régimen— a los que no les gusta o prefieren no explicar la realidad política del país en función de la transición a la democracia. Por ello considero oportuno explicar de manera esquemática los procesos correspondientes a ella.

La transición es el proceso de cambio de un régimen que se supone no democrático a otro que sí lo es, y durante él los países experimentan cambios de acuerdo con las reglas e instituciones que preparan el camino de la democracia o la consolidan.

El término transición tiene un fondo; para conocerlo es preciso efectuar un análisis científico. En Estados Unidos, desde hace muchos años, se viene estudiando la transición, término muy difundido y concepto muy desarrollado en el plano científico después de lo acaecido en Europa del sur a finales de los años setentas (las transiciones portuguesa, griega y española). Posteriormente, en los años ochentas, cuando muchas dictaduras militares de América del sur —Brasil, Argentina, Chile, Uruguay— dejaron de serlo y se transformaron en regímenes democráticos, el término tuvo mayor difusión y desarrollo en la ciencia política. Por último, después de la caída del Muro de Berlín y el derrumbamiento de la Unión Soviética, de nueva cuenta se insiste en la transición a la democracia.

Si decimos que la transición es el proceso de cambio de un régimen no democrático a otro democrático y que durante él se modifican las reglas e instituciones, conviene aclarar conceptos, empezando por el de régimen democrático. De acuerdo con la caracterización de Robert Dahl —fundada en siete u ocho factores— podemos decir que un régimen democrático es aquel que al menos reúne los siguientes elementos: 1) existencia de distintos partidos en competencia por el poder en igualdad aproximada de condiciones; 2) lucha por el poder entre los partidos, en elecciones limpias, transparentes y equitativas; 3) respeto y garantía de los derechos humanos, principalmente los vinculados con prácticas electorales.

En cuanto a los regímenes no democráticos, hay una extensa tipología, pues no todos ellos presentan las mismas características. Hay *regímenes totalitarios* en donde no existe ningún mecanismo de democracia, es decir, no hay partidos políticos, oposición, elecciones ni prensa libre y el derecho de reunión y de manifestación no están reconocidos en ellos. Son ejemplos de regímenes totalitarios el gobierno de Adolfo Hitler en la Alemania nazi y el de Stalin en la Unión Soviética.

Después de la muerte de Stalin, hubo en la Unión Soviética y en los países de Europa del Este una cierta flexibilización, lo cual llevó a los politólogos a hablar de *regímenes postotalitarios*, es decir aquellos en donde se permite algún tipo de disidencia, aunque sea en las universidades, se tolera

cierta crítica en los medios de comunicación y la existencia de partidos políticos opositores —siempre en condiciones de inferioridad en relación con el partido en el poder—. Serían regímenes postotalitarios los de los países de Europa del Este después de la muerte de Stalin.

Existe, además, el *régimen sultanista*. Son ejemplos la Nicaragua de Somoza, el Haití de la época de Duvalier o Irán durante el gobierno del sha. En estos casos, la figura del dictador se confunde con la del régimen; se trata de gobiernos patrimonialistas —los bienes personales del dictador se confunden con los del Estado— y las reglas jurídicas descansan en la voluntad del dictador.

Finalmente, tenemos *regímenes autoritarios* (la versión más benigna de uno no democrático). Pueden ser de carácter militar, como los del Cono Sur en los años setentas. Permiten la existencia de partidos políticos y tutelan ciertos derechos constitucionales, pero, a diferencia de los regímenes democráticos, no tienen elecciones y si las admiten no son limpias, transparentes y equitativas; evitan la igualdad aproximada entre los partidos políticos que compiten por el poder y no garantizan ciertos derechos. Cabe señalar que también hay regímenes autoritarios que pueden ser de carácter civil y no exclusivamente de corte militar.

Visto lo anterior, surge una pregunta: ¿qué tipo de régimen ha sido el mexicano? A partir de 1929, a nuestro país lo ha conducido un gobierno muy peculiar, que ha sufrido una evolución lenta y que no en todas sus etapas ha presentado las mismas características.

En efecto, el sistema político mexicano registra cuatro etapas de 1929 a nuestros días. La primera es la de la *formación del régimen*, que dura de aquel año a 1935-1936, aproximadamente. Durante este periodo se fundó el Partido Nacional Revolucionario, que fue capaz de asegurar estabilidad política y social durante muchos años; el régimen no era presidencialista y aún no aparecían las grandes corporaciones que nacieron en el sexenio del general Lázaro Cárdenas. Era un régimen en formación; no era inclusivo ni cohesivo, características que posteriormente sí presentaría. Era un régimen, como algunos historiadores lo han llamado, en especial Jean Meyer, de diarquía: había un jefe máximo y un presidente de la República.

Con la expulsión de Plutarco Elías Calles del país, a mediados de los años treintas, se inicia la segunda etapa. El régimen político mexicano empieza a adquirir rasgos institucionales y políticos muy claros. En el plano institucional tenemos, por ejemplo, el fortalecimiento de la figura presidencial, el debilitamiento de los otros dos poderes federales y de los estados y municipios, la consolidación del corporativismo y la afiliación colectiva al partido del régimen. Esta etapa del régimen, la de la *consolidación*, la etapa dorada, termina en los años sesentas a consecuencia de su propio crecimiento, de los niveles de movilidad social permitidos y de los índices de cooptación social. México dejó de ser primordialmente rural y se transformó en un país urbano. De una nación de analfabetas, se convirtió en otra de población más o menos alfabetizada, donde las clases medias comenzaron a ser importantes y a cuestionar al régimen. Ya a finales de los años cincuentas y principios de los sesentas surgieron en ella movimientos importantes de carácter social en protesta por las características monolíticas del gobierno.

Ante estas presiones de carácter social y político, el régimen se vio obligado a realizar determinadas concesiones a la oposición, lo cual provocó el inicio de una tercera etapa, que podríamos denominar de *apertura dirigida*, donde se iniciaron algunas importantes reformas de carácter electoral que abrieron, de manera aún restringida y siempre controlada, espacios a la oposición. Así, en 1963 se incorpora a la legislación electoral y a la Constitución la figura del diputado de partido. En ese mismo año, aunque fracasó, se propuso la reelección de legisladores. Más tarde, con la reforma

electoral de 1977, se incorpora a la lucha política electoral a los partidos de izquierda, antes condenados a la clandestinidad, la marginación política o la persecución. Sin embargo, todas las reformas electorales instituidas en los años sesentas y setentas, y aun en los ochentas, se decidieron desde el poder con el ánimo de eliminar o abrir, según conviniera, los espacios de presión política que sectores importantes de la población, desde la derecha, las clases medias y la izquierda, pedían.

Con las elecciones de 1988 se inaugura una cuarta etapa en el régimen político mexicano. Ya no es de apertura dirigida, sino de *apertura negociada*. A partir de entonces, el partido en el poder tiene que pactar, particularmente en el sexenio de Salinas de Gortari, con un partido político opositor importantes reformas de carácter constitucional: relaciones Iglesia-Estado, artículos 3 y 27 y reglas electorales.

En el gobierno de Salinas de Gortari hubo tres reformas electorales, todas con el ánimo de continuar abriendo los espacios a la oposición, en este caso al Partido Acción Nacional —que avanzó en el plano local y municipal—. Sin embargo, a diferencia de las anteriores, estas reformas ya no se impusieron desde arriba, pues se convinieron con el PAN. La actual etapa que vivimos, marcada por la reforma electoral de 1996, incorpora a un actor adicional en la reforma: el Partido de la Revolución Democrática, al que también se abren los espacios en la arena político-electoral.

Es así como, a grandes rasgos, ha evolucionado nuestro régimen político.

¿Cuál es su naturaleza? ¿Es democrático o autoritario? Estas preguntas provocan serios debates. Giovani Sartori, en su tipología de sistema de partidos, caracterizaba al mexicano, hasta 1988, como un sistema de partido hegemónico, no de partido de Estado como lo definen algunos medios de comunicación o líderes opositores. Un sistema de partido hegemónico no permite la libre competencia ni igualdad de condiciones en la liza electoral, características fundamentales de un sistema democrático.

Para otros autores, se trataría, sobre todo a partir de los últimos años, de un régimen protodemocrático o semiautoritario con rasgos democráticos, pero también autoritarios. Autores como Linz han insistido mucho en el papel de las elecciones mexicanas y su razonamiento parte de la premisa de que si una característica fundamental de un régimen democrático es que cuente con elecciones libres, transparentes y equitativas, habría que ver hasta cuándo comienzan los sufragios mexicanos a adquirir tal carácter. Para el presidente Ernesto Zedillo, en 1994 las elecciones fueron limpias y transparentes. Otros sectores de la oposición siguen teniendo dudas fundadas acerca de si los comicios hoy en día son plenamente equitativos.

En cuanto a la protección de los derechos humanos de carácter político-electoral —todo régimen que se precie de ser democrático ha de velar por ellos—, hasta hace muy pocos meses no estaban tutelados debidamente por el ordenamiento jurídico nacional. De hecho, el juicio de amparo sigue

siendo improcedente en materia político-electoral y no es sino hasta la reforma de 1996 cuando se incorporan algunos mecanismos de salvaguarda de tales derechos. En efecto, dos de los grandes activos de la reforma electoral de ese año consistieron en incorporar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y estatales de carácter electoral y en dotar al Tribunal Federal Electoral de competencia para proteger determinadas prerrogativas de carácter político-electoral: de reunión, manifestación y participación política.

Por los anteriores motivos, un observador objetivo afirmaría que nuestro régimen político aún no reúne las características democráticas que debería tener y consideraría pertinente hablar de transición a la democracia.

¿Y cuáles serían, entonces, los derroteros de la transición a la democracia en nuestro país? Varios teóricos han diseñado vías para ello, algunas cercanas a la realidad, otras pro-

ducto de la especulación. Entre las primeras encontramos el escenario de la *evolución*, que implica un cambio lento hacia la democratización del país.

Otra perspectiva realista de transición a la democracia en México es la del *gradualismo*, como se lo denominó en el sexenio pasado, la cual implica un cambio político paulatino —permitir a la oposición avances electorales en los estados y municipios—, sin afectar o poner en riesgo el núcleo fundamental del régimen.

Hay un planteamiento hipotético que hasta el momento no se ha hecho realidad en el país: el de la *ruptura pactada*, al estilo de la transición española. Hasta el momento los presidentes mexicanos no han tomado en sus manos, en su control, las modificaciones de las reglas jurídicas e institucionales más importantes a efecto de transformar al régimen, tal como ocurrió en España.

Otro esquema tiene que ver con el *pacto opositor*, donde los partidos políticos de oposición son capaces de imponer modificaciones a las reglas del juego. Sin embargo, tales organismos aún no tienen aquí la fuerza suficiente para obligar a los sectores del régimen a aceptar cambios en las reglas jurídico-institucionales suficientemente importantes para hablar de una transformación democrática.

Un concepto más es el del *triunfo opositor*. Algunos autores estiman que si algún partido opositor gana la Presidencia de la República, en el año 2000 o en el 2006, se produciría un cambio de régimen. Lo anterior podría llegar a ser cierto. Sin embargo, la transición a la democracia no implica el triunfo de un partido o de una persona sobre otros, sino la modificación de las reglas del juego político, de las normas institucionales.

Otro contexto es el de la *detonación*. Después de la insurrección armada de Chiapas, surgida en enero de 1994, se llegó a pensar que el movimiento armado iba a catalizar un proceso de cambio político en el país. La reforma de 1994, producto de la insurgencia zapatista, alimentaba dicha tesis. Sin embargo, las transiciones a la democracia no son producto de movimientos violentos o armados; al contrario, se derivan de pactos, consensos sólo alcanzados mediante la negociación política entre los actores sociales. Por lo tanto, no puede sostenerse válidamente que una situación como la detonación sea capaz de consolidar el cambio de régimen en nuestro país.

Otro posible esquema es el del *colapso* o del *derrumbamiento*, al estilo del que se presentó en Europa del Este con la caída del Muro de Berlín. Al igual que el anterior, este contexto implica riesgos importantes, ya que los espacios de poder vacantes, abandonados por los miembros y las estructuras del régimen político en turno, podrían ser llenados por actores no muy convenientes.

Lo cierto es que las elecciones del 6 de julio han abierto importantes canales o posibilidades para la transformación democrática del país. Sin embargo, aún no sabemos cuál será la conclusión de este proceso de cambio. Por desgracia, no todas las transiciones concluyen de manera afortunada; ello depende, en cierta forma, de quién logre tener el control del proceso. Si los reformadores, tanto del régimen como de la oposición, toman el poder o el control del proceso de cambio, es muy probable que la transición sea exitosa; en cambio, si un sector duro, ya sea del interior del régimen o de la oposición, se hace del poder, las posibilidades de transformación democrática son muy escasas.

Si nos situamos en el terreno electoral, resulta obvio, por una parte, que la reforma electoral de 1996, contra todo lo que se ha dicho, no fue definitiva y, por la otra, que no todas las reformas de cambio de régimen se agotan con mudanzas en las normas electorales. La transformación democrática de un régimen implica más que reformas electorales —siempre necesarias, pero nunca suficientes—, pues demanda, además, modificaciones a los poderes de la federación y del municipio, a los medios de comunicación, y la incorporación de los mecanismos de democracia directa, entre otros cambios. Lo que se ha llamado en México reforma del Estado no lo es propiamente; lo que estamos viviendo es una reforma del régimen, una modificación de las reglas institucionales para que tengamos democracia.

Para finalizar, me referiré, de manera sucinta, a las reformas electorales de 1996, inscritas en el marco del proceso de cambio escenificado en nuestro país desde los años sesentas: a efecto de romper con la afiliación colectiva a los partidos políticos, impusieron a éstos la obligación, con los artículos 35 y 41 constitucionales, de incorporar a sus militantes única y exclusivamente de manera individual, lo cual ha significado un importante avance en la lucha contra el corporativismo.

Por otra parte, fortalecieron la autonomía del Instituto Federal Electoral. Hasta 1996, el presidente del Instituto Federal Electoral era el secretario de Gobernación, lo cual generaba una relación directa, por no decir de dependencia, entre uno y otro órganos. Merced a las modificaciones electorales de 1996, el encargado del antiguo palacio de Covián salió de la Presidencia del instituto. No obstante lo anterior, lamentablemente éste sigue siendo objeto de una gran influencia tanto por parte del gobierno federal como de los regímenes estatales en los ámbitos financiero y administrativo.

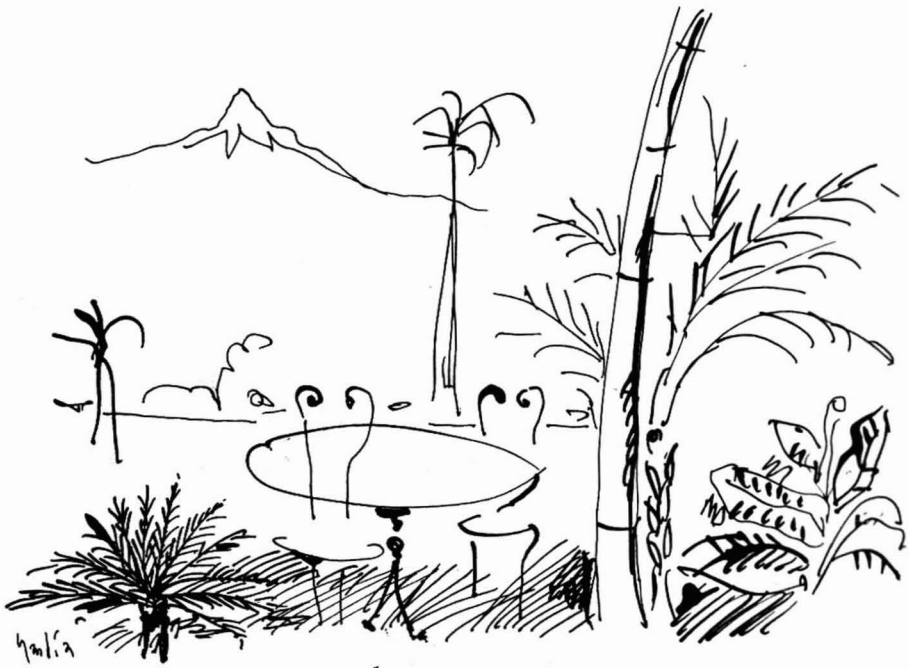
Otro aspecto importante de la reforma electoral de aquel año radica en la manera como dispuso que se integrara el órgano electoral. El Poder Ejecutivo ya no interviene, como en el pasado, cuando proponía a la Cámara de Diputados los nombramientos de los titulares del órgano máximo del IFE, en la designación de esos funcionarios. En la actualidad, los miembros del Consejo General con derecho a voto, los ocho consejeros electorales y el consejero presidente son propuestos por los grupos parlamentarios y aprobados por la Cámara de Diputados mediante una mayoría calificada de las dos terceras partes.

La reforma electoral también produjo importantes cambios en la composición de la Cámara de Diputados y de Senadores. La primera presenta como novedad una cláusula de sobrerrepresentación del ocho por ciento. De esta forma, la representación del partido mayoritario puede llegar a significar un ocho por ciento más en relación al porcentaje de votos por él conquistado. Esto es una reminiscencia, combatida por algunos de los partidos de oposición, de la llamada cláusula de gobernabilidad que por primera vez se estableció con la reforma de Miguel de la Madrid y que la legislación aprobada durante la gestión de Salinas de Gortari mantuvo. En la Cámara de Senadores también hubo un importante cambio gracias al cual existen dos senadores de mayoría por cada estado, uno de primera minoría y 32 de representación proporcional. Esta última figura ha sido cuestionada. Se dice que los senadores deben representar a las entidades federativas y que la fórmula de 32 senadores de representación proporcional en una circunscripción plurinominal nacional no es respetuosa del pacto federal. Tal esquema provoca que algunos senadores no representen a ningún estado y que, en algunos casos, ciertas entidades estén más representadas que otras. Esta crítica resulta fundada y habría que evaluar en un futuro la composición del Senado.

Sin embargo, ninguna de las modificaciones electorales de 1996 fue tan importante como la reforma al Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, antes llamado Tribunal Federal Electoral, ya que éste pasó a formar parte del Poder Judicial Federal como un órgano jurisdiccional especializado poseedor de importantes atribuciones. Ahora, puede revisar los actos electorales no únicamente provenientes de los órganos federales, como sería el caso del IFE, sino además de los emitidos por las autoridades estatales. Es decir que el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal puede intervenir en elecciones estatales y municipales. Otra importante atribución de dicho órgano es la posibilidad que tiene o que tendrá para el año 2000 de calificar las elecciones presidenciales, prerrogativa reservada, hasta antes de la reforma de 1996, a la Cámara de Diputados.

Entre las reformas electorales importantes del año señalado se encuentra lo concerniente al Distrito Federal. Las modificaciones del artículo 122 permitieron que, por primera vez en la historia, el jefe de gobierno del Distrito Federal fuera electo mediante el voto directo de los ciudadanos. No obstante este avance, la reforma del 122 fue incompleta, ya que el presidente de la República mantiene importantes atribuciones en el ámbito del Distrito Federal.

Éste es el esquema general de la reforma constitucional en materia electoral de 1996. Otras novedades, ya en la legislación secundaria, tienen que ver, por ejemplo, con los mecanismos de fiscalización a los partidos políticos. La reforma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establece que habrá una comisión para tal efecto, formada por Consejeros Electorales, que revisará permanentemente las cuentas de los partidos y de las agrupaciones políticas y podrá recurrir a cualquier método de inspección fiscal a su alcance con el fin de lograr que los partidos políticos tengan un funcionamiento financiero transparente y equitativo. Por desgracia, en la práctica este método de fiscalización ha resultado insuficiente y será necesario perfeccionar los mecanismos de control de las agrupaciones políticas nacionales.



Ésta es la síntesis de la reforma electoral de 1996 aplicada por primera vez en 1997. Desde que se puso en práctica hemos visto distintas insuficiencias vinculadas, por ejemplo, con las atribuciones del Consejo General. Observamos cómo el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal revocó importantes decisiones del Consejo General que perseguían una mayor equidad en la contienda comicial. Según el órgano jurisdiccional, éste último no tenía la competencia legal correspondiente. Por ende, es indispensable reforzar las facultades del órgano de dirección del IFE, sobre todo en aspectos tan importantes como los relativos a la prevención y erradicación de la compra de votos o la obtención de ellos mediante coacción.

El fraude en las elecciones federales se realizaba antes en muchas de las etapas o pasos de la organización comicial. Después, los partidos políticos insistieron en que la bolsa del fraude estaba en el Registro Federal de Electores. Hoy en día las agrupaciones políticas opositoras sostienen que no se halla ni en la organización electoral, aunque ahí se siguen presentando algunos problemas, ni en el Registro Federal Electoral, aunque el padrón correspondiente todavía presenta inconsistencias, sino en algunas prácticas conocidas como de compra y coacción del voto. Desgraciadamente, el Consejo General no cuenta con mecanismos preventivos para evitar estas dos últimas prácticas y las sanciones previstas al respecto en el Código Penal han sido incapaces de inhibirlas.

Como se desprende de esta explicación sucinta de las reformas electorales de 1996, aún resta mucho por hacer para consolidar la autonomía del órgano electoral, fortalecer sus atribuciones, evitar prácticas de fraude electoral y mejorar algunos aspectos sobrerregulados en el Cofipe, como el de las coaliciones.

Pero no solamente en esto hay que detenernos: todavía falta un trecho muy largo por recorrer en materia de la mal llamada reforma del Estado. En tanto no tengamos una división de poderes, no exista un verdadero *checks and balance*, carezcamos de municipios autónomos y el federalismo no sea auténtico, muy difícilmente podremos decir que nuestra transición a la democracia ha concluido.

El 6 de julio de 1997 es una etapa más en el largo y sinuoso camino de la transición política mexicana a la democracia, proceso éste que demanda nuestra atención, nuestra capacidad de presión social y, sobre todo, nuestra voluntad política para propiciar cambios más drásticos en la vida nacional. Moral y profesionalmente, este proceso de cambio político nos exige una actitud más comprometida.

Se ha dicho que nuestra Ley Fundamental, nuestra Carta Magna de 1917, es una obra suprema de la ingeniería constitucional. Lo anterior es totalmente falso. Nuestras instituciones constitucionales requieren un cambio profundo para que estén en concordancia con los nuevos tiempos que se avecinan en México.

Si en el pasado nuestro andamiaje constitucional no tuvo problemas fue gracias a que teníamos un sistema de partido hegemónico donde daba igual quién estuviera en la Cámara de Diputados, quiénes fueran los ministros de la Suprema Corte o quiénes administraban los estados. Todos eran del mismo partido o se hallaban bajo la égida del mismo grupo gobernante.

Hoy, cuando nuestro sistema político ha dejado de caracterizarse por un partido hegemónico; hoy, cuando la Cámara de Diputados registra un mayor número de diputados opositores que de legisladores del partido en el poder; hoy, cuando muchos estados de la República y municipios son gobernados por la oposición, es momento de someter a prueba las instituciones constitucionales mexicanas, que no están hechas para la democracia.

Nuestra demanda patriótica es propiciar las condiciones de cambio, luchar por él y preparar las instituciones jurídicas que nos permitan arribar a una normalidad democrática, ahora muy lejana. ◆