

# Democratización y governabilidad

---

*Afán Arias Merin"*

Las elecciones del dos de julio son un punto de inflexión en la historia política del país al ser el resultado del proceso electoral más libre, competido y transparente de todos los tiempos. La coincidencia de los términos en un proceso electoral es inédita en México y debe entenderse como el producto de la prolongada y peculiar transformación de un régimen que ha logrado adaptarse a un cambio político de fondo, por la vía de sucesivas reformas electorales. Sin grandes fricciones se llegó al desmantelamiento de un orden intrínsecamente no liberal y se construyeron bases sólidas para conformar un sistema plural de partidos.

La alternancia en la Presidencia de la República después de más de setenta años de predominio del PRI, no constituye un cambio de régimen, como se repite tozudamente; tan sólo reafirma la existencia de un régimen político democrático en México. El acatamiento de la decisión ciudadana y el buen funcionamiento de los órganos electorales confirmó el carácter extralógico de la estéril discusión sobre la transición a la democracia. Todos los candidatos y partidos perdedores ratificaron con su actitud la vigencia de la democracia como forma de gobierno.

---

• Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Analista y ensayista político.

## *Democratización y gobernabilidad*

—

En la perspectiva de consolidar la institucionalidad democrática del país, genuino tema del debate actual, el reto de la política se centra en la capacidad del gobierno para incorporar la diversidad de puntos de vista e intereses del conjunto de la sociedad. En los próximos años el avance democrático y la eficacia de las políticas públicas dependerán, en buena medida, de la dinámica equilibrada entre las necesidades y las demandas de la sociedad con la capacidad gubernamental para procesarlas.

Un grado de gobernabilidad suficiente, fundado en un régimen plural de partidos, requiere que la beligerancia partidista, el oposicionismo legislativo a ultranza o las pretensiones hegemónicas por parte del Ejecutivo Federal se asuman en adelante como criterios erróneos que degradan el ejercicio del poder, multiplican los conflictos e incrementan los riesgos de regresiones autoritarias o de una reafirmación de un presidencialismo ya superado. La conformación de un Congreso de la Unión en el que ninguna organización política goza de la mayoría absoluta y en el que no podrá haber reformas constitucionales sin el acuerdo entre el partido gobernante y el PRI, principal fuerza de oposición, obligarán al Presidente de la República y al PAN a desarrollar un trabajo permanente de negociación y construcción de acuerdos, además de una tolerancia a prueba de fuego como principio de conducta política.

Estamos no sólo ante lo que la teoría describe como un gobierno dividido (en el que el partido predominante en el Legislativo es distinto al que tiene el control del Poder Ejecutivo), sino ante una correlación de fuerzas inédita, polarizada y volátil, que indica la creciente complejidad del sistema político mexicano.

En este contexto, los principales desafíos para la gobernabilidad remiten a un análisis que rebasa los límites del presente estudio. Sin embargo, cabe señalar que en el ámbito de las instituciones políticas democráticas será una tarea estratégica la refuncionalización de las relaciones del Poder Ejecutivo con el Congreso, así como con los partidos políticos. Conviene tener presente que el tema de fondo en el cambio político es la consolidación de la institucionalidad democrática y no el trance pre-democrático de establecer pactos acerca de las reglas para transitar a la democracia.

Más allá de la discusión inmediata sobre la novedad histórica o las características del régimen político, la teoría y el análisis corren el riesgo de la *historizacion*. Se trata del procedimiento teórico mediante el cual la evolución

----- Alán Arias Marín

histórica del proceso político mexicano es observada desde el supuesto punto de llegada que ha sido la alternancia en el poder. Lo sucedido el dos de julio se asume como el momento final del proceso de transición a la democracia, el cual se reconstruye con una lógica finalista que acomoda los hechos en función del resultado ya conocido. Este texto intenta eludir esa tentación presuntamente sistemática, aunque a final de cuentas, banal. Su propósito es exponer de modo interpretativo el proceso de reforma del régimen jurídico-electoral mexicano y presentar una serie de elementos que buscan plantear críticamente la problemática derivada del resultado de las trascendentales elecciones federales del 2000. A tal efecto se propone, en primer lugar, una valoración de las transformaciones a la legislación electoral, con especial énfasis en la reforma de 1996 y, en segundo término se analizan las implicaciones para el sistema de partidos de lo que puede entenderse como el mayor giro político de la historia reciente: la alternancia en el Poder Ejecutivo.

### Institucionalización democrática: Inclusión y pluralismo político

El cambio democrático en México se explica en función de lo que puede definirse como una evolución histórica tipificada por procesos de inclusión de fuerzas políticas.<sup>1</sup> Esta capacidad del Estado Mexicano deriva lógicamente del impulso decisivo aportado por la Revolución como un movimiento socio-político muy extenso que inicia como revuelta contra el *sncien régimen* culmina en la instauración de un nuevo orden constitucional y en el gran pacto político de 1929.<sup>2</sup>

Ninguna interpretación del desarrollo democrático en México resulta adecuada a la realidad del país sin referencia a esos dos momentos fundadores de la modernidad política: el proyecto constitucional de 1917 y la suma de fuerzas que dio origen al partido en el poder desde 1929. Resulta ineludible analizar la cuestión del prolongado monopolio político ejercido por el PRI, pero una afirmación de esta naturaleza debe especificarse a fin de contar con una explicación objetiva. El partido que ha asociado su identidad política a la Revolución Mexicana gobernó a partir de las directrices de la ley fundamental, en donde se resumen las orientaciones surgidas de un amplio movimiento social. Los

---

<sup>1</sup> Alán Arias Marín, "Reflexiones sobre la evolución del régimen político mexicano", en *Estudios Políticos*, No. 3, ICPYS, UNAM, México, 1994.

<sup>2</sup> Respecto al proceso de conformación del régimen político postrevolucionario err. Arnaldo Córdova, *La ronnación del poder político en México*, México, Era, 1972. Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, Era, 1973. Arnaldo Córdova, "Revolución burguesa y política de masas", en *Interpretaciones de la revolución mexicana*, México, UNAM-Nueva Imagen, 1979, pp. 55-90.

## *Democratización y gobernabilidad*

gobiernos postrevolucionarios asumieron las premisas de defensa de las libertades básicas, promoción de condiciones de equidad social y también, no obstante la permanente presencia de formas de ejercicio autoritario del poder, mantuvieron un compromiso democrático.

Un primer gran momento del régimen postrevolucionario estuvo asociado centralmente al establecimiento de políticas sociales extensivas que aportaron una gran base de apoyo al Estado y al partido gobernante. Este momento podría relacionarse con el trayecto histórico que va de la presidencia de Plutarco Elías Calles al sexenio de José López Portillo y la primera parte del gobierno de Miguel de la Madrid. El epítome de esta política fue el populismo ejercido por Lázaro Cárdenas y sus repercusiones en todos los ámbitos de la vida social, incluida la figura de un Estado y un partido fuertes, en estrecha relación con las masas."

Ese primer momento del régimen posrevolucionario se caracterizó por el desplazamiento de los temas democráticos. La democracia era más un aspecto formal, entendido bajo una perspectiva antirreleccionista, y no una práctica acorde con el esquema liberal clásico. El desplazamiento de los temas democráticos se explica por la vasta capacidad de representación del partido en el poder y la consecuente ausencia de una efectiva oposición política.

Sin embargo, esa situación, generada por condiciones históricas particulares comenzó a cambiar a medida que la sociedad mexicana requirió de nuevas formas y vías de representación y participación política. El sistema corporativo que fue tan importante para la estabilidad política comenzó a mostrar signos de desgaste desde la época de Adolfo López Mateos; más tarde, el Movimiento Estudiantil de 1968 revelaría trágicamente los límites del sistema de participación unívoca.' Al mismo tiempo, el esquema de desarrollo centrado en la sustitución de importaciones y economía cerrada mostraba sus insuficiencias.

El sexenio de Luis Echeverría se vincula al inicio de una política de intervención del Estado en la economía prácticamente sin restricciones. Esta línea fue continuada por José López Portillo, bajo el espejismo de la riqueza petrolera. Fue una decisión errónea que provocó un enorme endeudamiento externo y un costosísimo déficit de las finanzas públicas. Desde 1973 la historia de la economía nacional ha sido la historia de la crisis permanente, a pesar de que

---

<sup>a</sup> Cfr: Arnaklo Córdova, *La política de masas del cardenismo*; México, Era, 1974.

• Cfr: Sergio Zermeño, *México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil del 68*, México, Siglo XXI, 1978.

-----  
Alán Arias Marín

se han realizado esfuerzos por reconducir el rumbo económico y reencontrar la estabilidad perdida.

La respuesta a la crisis política de 1968 fue la expansión del gasto público. Cabe apuntar que también se procuró abrir espacios de participación política, aunque bajo una perspectiva aún muy limitada. La reforma política de 1977 incorpora a un sector mantenido al margen bajo las constricciones de la guerra fría. Al incluir a nuevas organizaciones políticas, destacadamente al Partido Comunista Mexicano, se ponen las bases de un prolongado proceso de liberalización política del régimen. Cabe hacer notar que la iniciativa de liberalización fue promovida por el propio gobierno y que esa ha sido la constante desde entonces."

Los antecedentes de esta reforma son el otorgamiento del voto a las mujeres en 1953; la instauración de plenos derechos ciudadanos desde la edad de dieciocho años en 1969; así como los esfuerzos para la integración de un padrón electoral confiable. Puede decirse que la constante ha sido la tendencia a la ampliación del sujeto político y la orientación básica de las reformas se define por su carácter incluyente. Desde la instauración de la figura de los diputados de partido en 1963, la constitución de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se han instrumentado mecanismos para que los grupos con aspiraciones políticas puedan articularse al marco jurídico-político nacional,"

En 1985 se inicia una segunda fase del régimen postrevolucionario. El problema a resolver era la insolvencia del Estado y la ausencia de factores de crecimiento. La lógica que se deriva de esa situación se resume en el saneamiento de las finanzas públicas y el redimensionamiento del Estado. En el marco exterior se desarrolla la reforma del régimen soviético con la *perestroika* y avanza incontestablemente la política neoliberal del gobierno norteamericano.

En términos políticos, a ese momento corresponde la promulgación del Código Federal Electoral de 1986, que permitió la ampliación del número de diputados de representación proporcional en busca de una mayor equidad de la

---

Respecto a este asunto Cfr. César Cansino, *La transición mexicana 1977-2000*. México, Centro de Estudios de Política Comparada A.C., 2000.

• Para una exposición pormenorizada del proceso de reformas electorales pueden consultarse José Woldenberg, *et al. Lamecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000; y Jorge Alcocer, "El ciclo de las reformas electorales 1978-1996", en *Diálogo y Debate*, año 1, número 1, abril-junio de 1997, pp. 99-114.

## *Democratización y gobernabilidad*

representación en el Legislativo. No obstante, el régimen sigue siendo deudor de un modelo centralizado de poder;'

El cambio de condiciones externas y la crisis interna, económica y política, lleva a profundizar las reformas iniciadas por Miguel de la Madrid. Carlos Salinas de Cortari llegó al poder en medio de un serio cuestionamiento a la legalidad de los comicios de 1988 y la legitimidad del gobierno. La escisión del **PRI** y el amplio caudal de votos obtenidos por el Frente Democrático Nacional anunciaban la necesidad de cambios profundos en la estructura política. Paralelamente la reducción de los cauces de desarrollo planteaba la urgencia de un nuevo esquema acorde con la realidad económica internacional. La apertura comercial y la privatización se constituyeron en factores de estabilización y creación de condiciones para el crecimiento, luego de la prolongada recesión. El régimen salinista recuperó legitimidad al impulsar un cambio económico con resultados patentes y promover una nueva política social a partir de la colaboración entre las comunidades y el gobierno. La historia siguiente es bien sabida. Las premisas de estabilidad económica no se mantuvieron y llevaron a la catastrófica crisis financiera de 1994, coincidente con el retomo de la violencia política.

La última etapa del sexenio salinista se caracterizó por las medidas de emergencia, incluida la reforma política de 1994. Esta reforma es decisiva porque define la separación formal del órgano responsable de las elecciones, con lo que se aporta una base de credibilidad a la organización de los importantes comicios federales de ese año. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que durante el sexenio de Carlos Salinas se llevaron a cabo una serie de reformas electorales que anteceden a la de 1994. En 1989 se crea el Instituto Federal Electoral y se renueva el Padrón Electoral; en 1992 se llevan a cabo modificaciones procedimentales para garantizar la equidad en las contiendas electorales; en 1993 se crea la figura de senadores de primera minoría a fin de dar mayor representatividad a los partidos de oposición. Todas esas reformas, muy importantes, fueron insuficientes para cumplir con los requerimientos de liberalización y participación efectiva de la ciudadanía."

---

. Una explicación detallada sobre la reforma electoral de 1986 se encuentra en Manuel Barquín, "La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis" en *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Vol. 2, Madrid, Fundación Ebes, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1987, pp. 305-350.

• *Cli*: José Woldenberg, *Op. cit.*, Jorge Alcocer, *Art. Cit.*, y César Cansino, *Op. cit.*, pp. 217-235.

— — — — —  
AlánArias Marín

Ernesto Zedillo Ponce de León inicia su gobierno con la legitimidad que le otorgó el voto ciudadano en comicios altamente competidos y con resultados confiables. Sobre esta base el Ejecutivo Federal estuvo en condiciones de convocar a un Acuerdo Político Nacional, suscrito el 17 de enero de 1995 por todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. Ese acuerdo marcó el comienzo de los trabajos de la reforma política del Estado, que adoptó como capítulo inicial el tema de la reforma electoral."

En las mesas de discusión se definió una agenda de trabajo constituida por los siguientes puntos: reforma electoral, fortalecimiento del Poder Legislativo, procuración e impartición de justicia, impulso al federalismo, reforma política del D.F., derechos indígenas, comunicación social, participación ciudadana y atención a problemas coyunturales.

Debido a las prioridades de los partidos y la inminencia del proceso electoral federal, sólo fue posible avanzar en los temas cruciales de la reforma electoral y la reforma política del Distrito Federal, las que determinaron el cambio político que se desarrolló en dos momentos: agosto de 1997 y julio del año 2000.

## La reforma electoral de 1996

La aprobación de la reforma electoral por votación unánime de los diputados y senadores de la LVI Legislatura constituyó un importante avance en el proceso de democratización del país. Los cambios a dieciocho artículos constitucionales, concertados por los principales partidos políticos, fueron producto de un acuerdo inédito con el que se intentaron superar las deficiencias históricas del sistema electoral mexicano.

La primera reforma por consenso de todas las fuerzas políticas representó también, la conclusión de una serie de cambios a la legislación electoral que liberalizaron de manera relativa el sistema político fundado en 1929. Las modificaciones a la Constitución para las reformas electorales y del Distrito Federal establecieron un marco legal más claro y completo para la competencia democrática, al tiempo que restituyeron los derechos políticos de los habitantes de la capital de la República.

Por su carácter integral, la Reforma de 1996 amplió significativamente la legitimidad de las instituciones y procedimientos electorales, con lo que se elimi-

<sup>9</sup> Cfr; Luis F.Aguilar, "La reforma por consenso", en *Diálogo y Debstr*, año 1, número 1, abril-junio de 1997, pp. 81-98.

## *Democratización y gobernabilidad*

---

naron las principales causas de controversia sobre el desarrollo de los comicios y se cerró el paso a impugnaciones infundadas de fraude electoral.

La aceptación general de las reglas de la competencia democrática y el establecimiento de garantías para el respeto al voto han fortalecido al régimen, legitimado al gobierno y debilitado al PRI. Pero lo decisivo es que limitan el riesgo de un descontrol en el proceso de afirmación efectiva de la pluralidad política. Con la reforma electoral los derechos políticos de los ciudadanos cuentan con mecanismos jurídicos de protección; los órganos y autoridades electorales adquieren plena autonomía; la organización del proceso electoral queda sujeta estrictamente a las condiciones previstas por la ley y la representación popular en el Congreso de la Unión se adecua a nuevas reglas de participación.

La reforma se perfilaba hacia el desmantelamiento de lo que en algunos círculos políticos se ha definido como *sistema de partido de Estado*. El principio de asociación libre, pacífica e individual se opone a los métodos corporativos que fueron la base del orden priísta, por lo que es explicable la reacción de reticencia que suscitó en algunos sectores políticos. Este mismo principio, no obstante, deja en entredicho la identidad democrática de las organizaciones políticas armadas como el EZLN. Al mismo tiempo, la completa autonomía del Instituto Federal Electoral y la adscripción del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial impide la injerencia del Ejecutivo en las elecciones, con lo que cambiaron radicalmente los procedimientos de organización y calificación de los comicios. A estos elementos se suma la definición de normas para establecer condiciones de equidad en la competencia democrática y tipificar los delitos en materia electoral, así como sus correspondientes sanciones. La introducción de restricciones a la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados y la elección de senadores por medio del principio de representación proporcional modifica también el orden político que sustentaba la fuerte hegemonía del **PRI**.

Con la reforma electoral de 1996 se traspone el umbral de la liberalización parcial del sistema político porque se establecen las bases para una competencia democrática, libre y equitativa. La superación de los constreñimientos estructurales a la participación plural y al desarrollo de las opciones electorales minoritarias abre el camino a modificaciones de fondo en el esquema de ejercicio del poder. La reforma electoral fue, en este sentido, la premisa de una democratización más amplia de la vida política.



— — — — —  
*AlánAriasMarín*

Los cambios en la legislación electoral son una respuesta a la compleja situación generada por la doble crisis que marcó el inicio del sexenio 1994-2000. La reaparición de la violencia política tras años de estabilidad y el grave tropiezo de las reformas económicas iniciadas por el gobierno de Miguel de la Madrid sometieron al sistema político a una enorme presión. Las fracturas en el bloque gobernante, aunadas a las reacciones sociales ante la liberalización económica y los efectos de la abrupta devaluación del peso, minaron sensiblemente la capacidad de respuesta del gobierno. Al perderse prácticamente la posibilidad de continuar reproduciendo la racionalidad política tradicional que tenía al PRI como factor de cohesión, se hizo necesario el establecimiento de nuevas condiciones de gobernabilidad. La única vía para evitar el colapso del sistema político y asegurar un reordenamiento pacífico de las relaciones entre los grupos de poder fue el desarrollo de un proyecto reformista. El logro de un consenso interpartidista para modificar las reglas del juego democrático puede ser entendido, como un importante elemento de estabilidad política. Por otra parte, pese a los innegables avances democráticos que comporta la reforma electoral, pueden destacarse algunos rasgos en que se preservan varias de las inercias del sistema político. En primer lugar, salta a la vista el difícil acomodo de compromisos en los cambios al texto constitucional, lo que ha llevado a integrar iniciativas con pocas posibilidades de instrumentación, como en el caso del voto de los mexicanos en el extranjero. El mismo problema aparece en lo referente a la limitación del número de diputados que puede tener el partido que alcance la mayoría parlamentaria y, sobre todo, en la incorporación de 32 senadores electos según el principio de representación proporcional.

Los compromisos pactados por las fuerzas políticas hicieron sumamente compleja la reforma electoral, lo que sujeta el sistema democrático a eventuales problemas de operación, como los que se han advertido en los últimos tiempos. La complejidad de la reforma deriva del carácter cupular de los acuerdos y de los cálculos políticos de quienes la realizaron. Se aprecia un esfuerzo por conseguir el consenso aun a costa del apego a la voluntad popular y del respeto a los derechos políticos individuales, como lo dejó ver la incorporación de los senadores plurinominales y el veto a la participación de los exregentes en la contienda electoral por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. Aparte de esos rasgos, la reforma recorre el camino de iniciativas anteriores, al orientarse principalmente en términos de compensación a los partidos minoritarios. El peso electoral de los partidos con mayor número de votos sigue siendo determinante y, por tanto, se ha procurado fortalecer a la representación con

## *Democratización y gobernabilidad*

---

menor reconocimiento entre el electorado. En el fondo, este hecho refleja la debilidad del sistema de partidos y las dificultades para establecer un mecanismo funcional de contrapesos que propicie el avance democrático.<sup>10</sup>

En síntesis, la reforma electoral aporta efectivamente un nuevo impulso al proceso de democratización, pero la composición de un verdadero sistema democrático depende de una amplia coincidencia de factores, entre los que destaca la afirmación de los partidos minoritarios, la transformación del **PRI** a las nuevas condiciones políticas como principal partido de oposición y adecuadas formas de participación ciudadana. En el caso contrario, es previsible que el proyecto de construcción de una democracia moderna en México siga limitado a la capacidad de acuerdos cupulares, la aquiescencia del gobierno y al juego de fuerzas que lo sostiene.

En esta perspectiva, la reforma electoral de 1996 sólo garantiza la vigencia plena de un sistema plural de partidos, pero es insuficiente para garantizar la gobernabilidad por el desplazamiento del **PRI** del Ejecutivo Federal en julio de 2000 y la ausencia de una mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, toda vez que el sistema político mexicano está diseñado para la hegemonía de un partido y el ejercicio de una presidencia fuerte. De no modificarse las estructuras institucionales, la democratización puede llegar a un punto crítico.

No obstante, el establecimiento y aceptación de las nuevas reglas de competencia para la formación de gobiernos y de las representaciones legislativas constituye la premisa necesaria, y lentamente construida, para un auténtico sistema político-democrático en México. La legalidad, el pluralismo sin exclusiones, la equidad en la competencia y la transparencia de los procesos electorales y sus resultados constituyeron el conjunto de condiciones mínimas requeridas para abatir el déficit de credibilidad en los procedimientos electorales y, con ello, el establecimiento de los requisitos para una legitimidad moderna y democrática del poder público en México.

La aprobación de la reforma electoral de 1996 permite arrojar el siguiente balance general:

∴ Los partidos políticos y el Ejecutivo consiguieron una reforma pactada, avalada por todas las fuerzas políticas y con el beneplácito de la opinión pública internacional y nacional. Quedaron establecidas las reglas del juego y precisados los procedimientos electorales.

---

<sup>10</sup> Un estudio pormenorizado sobre la reforma electoral de 1996 es el informe titulado *Análisis del sistm» electoral mexicano*, que un grupo de expertos, entre los que destaca Dieter Nohlen, elaboró para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- ∴ Las reformas realizadas permitieron la revitalización del sistema de partidos como único mecanismo de acceso al poder, quedando pendiente la identificación de fórmulas que puedan incorporar a este proceso democrático a fuerzas disidentes apartidistas como el EZLN, el cual ha resultado excluido de la reforma electoral, en buena medida debido a su carácter ambivalente: desafío político militar al gobierno y demanda simultánea de reconocimiento institucional.

La reforma electoral se afirmó con la aprobación de la legislación electoral secundaria, aunque únicamente con el voto favorable de los legisladores priístas lo que fue la consecuencia de las posiciones irreductibles sobre financiamiento a los partidos por parte del PRI y la oposición. Pese a las negociaciones entre los partidos para llegar a un voto de consenso, al menos en lo general, las prioridades contrapuestas de las organizaciones electorales impidieron alcanzar un acuerdo para otorgar pleno reconocimiento a la reforma de las leyes electorales. Para los partidos de oposición resultaba de importancia estratégica limitar los recursos económicos de que dispondría el PRI para mantener su aparato electoral, mientras que para el partido gobernante era preciso salir al paso de los riesgos que representaba la formación de coaliciones.

La ley electoral es sustancialmente mejor que la vigente en las elecciones de 1994 y abrió nuevas posibilidades a los partidos opositores. La oposición ha contado con un marco más completo para el desarrollo de las elecciones, incluida la independencia de los órganos electorales. El resultado ha sido el ingreso de México a la plena normalidad democrática.

Pareciera que, en rigor, los temas pendientes de la agenda electoral ya están definidos: mayor fiscalización a los ingresos y gastos de los partidos, incluyendo las campañas internas para la selección de candidatos y las precampañas; reducción de los tiempos de campaña y de los periodos para las tomas de posesión; redefinición de criterios y mecanismos para la constitución de coaliciones y alianzas; regulación de los tiempos para los partidos políticos en los medios masivos de comunicación; reelección de los legisladores y presidentes municipales.

## El cambio político después del dos de julio

La pérdida de la mayoría legislativa por parte del PRI en 1997 y su posterior derrota en las elecciones del dos de julio de 2000 transforma radicalmente la

## Democratización y gobernabilidad

---

lógica prevaleciente en el sistema presidencial mexicano. En primer lugar se introdujo como factor determinante la diferenciación política entre los Poderes de la Unión. En **segundo** lugar, la alternancia en el Ejecutivo Federal rompió el vínculo entre la Presidencia de la República y el partido gobernante.

Con los grandes cambios políticos entra en vigor un nuevo esquema de gobernabilidad que se asienta en la legitimidad democrática de las estructuras políticas. Sin embargo, se ha abierto una fase de recomposición general de las relaciones de poder que necesariamente se asocia a problemas inéditos en el funcionamiento del sistema político."

Los resultados de los comicios del dos de julio de 2000 son elocuentes: el PAN en alianza con el PVEM obtuvo 42% de votos frente a 36 del PRI Y 17 del PRD. Los partidos minoritarios sumaron 5 por ciento de los sufragios. Esta situación se refleja en el Congreso, donde en la Cámara de Diputados el PAN cuenta con 207 legisladores, el PRI 211 Y el PRD 50. El PT está representado por ocho diputados, el PVEM por dieciseis, Convergencia por la Democracia obtuvo tres curules, el Partido Alianza Social dos y el Partido Sociedad Nacionalista tres. En el Senado el PRI mantuvo la mayoría con 60 escaños, seguido por el PAN con 46, el PRD con 15, PVEM con cinco, PT y Convergencia con uno, respectivamente.

Como puede observarse, de entrada se ha incrementado la dificultad para la realización de reformas constitucionales, debido a que requiere del consenso de dos terceras partes de los integrantes del Congreso de la Unión. Esa proporción sólo puede lograrse a través de una alianza entre el PAN Y el PRI, que en su carácter de primera minoría legislativa mantiene una importante capacidad de decisión. No obstante, en el caso de reformas a leyes secundarias, el PAN Y el PRD podrían obtener la mayoría simple en alianza con los partidos minoritarios.

El mayor peso político de los partidos de oposición es un factor determinante en la composición de la agenda legislativa y definirá, en buena medida, el curso de la nueva etapa de democratización. Es previsible que el PRI Y el

---

<sup>11</sup> Sobre el desafío de mantener e institucionalizar la democracia son de interés los artículos de Juan J. Linz, "Los peligros del presidencialismo" y "Las virtudes del parlamentarismo", así como los textos de Larry Diamond, "Tres paradojas de la democracia", Donald L. Horowitz, "Comparando sistemas democráticos" compilados en Diamond, Larry y Plattner, Marr F. (coed.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1996. También puede consultarse Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de sistemas, incógnitas y resultados*; México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

-----  
*Alán Arias MaTín*

**PRD** intenten, en el corto plazo, una política legislativa sustentada en el bloqueo de reformas contrarias a los contenidos nacionalistas de la Constitución, al tiempo que procurarán obtener ventajas políticas a través de la promoción de iniciativas con alto reconocimiento por parte de los sectores populares.

El inicio de la **LVIII** legislatura representa una transformación fundamental de la práctica política vigente desde 1929 y, en consecuencia, abre una etapa de recomposición del conjunto del sistema democrático mexicano. Los datos principales de este proceso son la posibilidad de una estrategia común de los partidos de oposición con mayor número de votos y la relativa dificultad del nuevo bloque gobernante para conformar consensos.

La transformación radical de la realidad política se refleja además en la recomposición del sistema de partidos. De la centralidad del **PRI** se ha pasado a una situación definida completamente por la pluralidad, la competencia y la ausencia de hegemonía de cualquier formación partidista. Resulta prematuro un análisis de las posibles trayectorias de los partidos y del sistema en su conjunto, pero cabe señalar desde ahora un conjunto de rasgos y problemas que determinan el nuevo estado de cosas.

Los puntos esenciales para una reflexión prospectiva sobre el cambio político serían: la correspondencia entre la dinámica actual de la sociedad y el voto por el cambio y, la recomposición del régimen de partidos.

En las elecciones presidenciales del dos de julio la mayoría de los electores decidió que el **PRI** había dejado de representar la opción adecuada a las enormes necesidades sociales. Pese al gran esfuerzo de actualización de sus procesos internos y a la innegable aportación del gobierno al avance democrático, el **PRI** no fue reconocido como la avanzada del cambio político. En su lugar, la alianza conformada por el PAN y el PVEM logró coincidir con el evidente ascenso de la participación ciudadana. De algún modo, la transformación de la dinámica social se expresa en el hecho de que la Alianza por el Cambio triunfó contundentemente en el norte y las principales ciudades del país, mientras que el **PRI** obtuvo las más altas votaciones en el sureste y los estados con mayor rezago social. En este panorama el **PRD** se vio circunscrito a sus bastiones electorales más firmes: Michoacán y el Distrito Federal.

En la capital de la República la alianza PAN-PVEM ganó las elecciones presidenciales y estuvo cerca de obtener la Jefatura de Gobierno del Distrito

## *Democratización y gobernabilidad*

Federal. De hecho, el PAN tiene una importante presencia en la Asamblea Legislativa, pese al dictamen del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que decidió aplicar la fórmula de proporcionalidad pura en la composición de la AtOE. Como puede observarse, la centro-izquierda no está en el eje central de la tendencia política dominante y el hecho de que conserve el Gobierno de la Ciudad de México se explica básicamente por la ventaja competitiva obtenida en 1997. Las elecciones para gobernador en Chiapas del mes de agosto ratificaron el esquema de alternancia en el poder al triunfar la Alianza por Chiapas, constituida por los partidos de oposición (a excepción de Democracia Social).

Vicente Fox ganó porque su propuesta política de cambio logró el reconocimiento del sector más amplio de una sociedad fundamentalmente urbana e identificada con una perspectiva individualista del progreso económico. Según el último censo, sólo 25 por ciento de la población sigue aun vinculada a las actividades agrarias. A favor de Vicente Fox votó la mayoría de la clase media y una buena parte de los electores urbanos de bajos ingresos. Puede afirmarse que se trató de un voto con carácter plebiscitario contra la prolongada presencia del **PRI** en el poder, al tiempo que una respuesta electoral ineludible al elevado costo del ajuste económico. Deben también considerarse las hipótesis de la gran influencia de los medios en la decisión final de la ciudadanía y las limitaciones evidentes de la campaña del candidato priísta.

Vicente Fox surge del PAN, pero representa una posición diferenciada de la tradición doctrinaria que fue preponderante hasta la aparición de una línea más pragmática. El resultado de esa transformación fue el constante ascenso político del panismo y su configuración como un espacio de alianzas. De tal modo, el triunfo de Vicente Fox no se restringe al proyecto político de Acción Nacional, sino que deriva de una conjunción de fuerzas con trayectorias distintas. No se trata, como se ha dicho, de una victoria de la derecha en un sentido estricto, sino de una convergencia de intereses que pudo articularse bajo la premisa de la alternancia en el poder. Sin embargo, debe reconocerse que tal alianza está encabezada por un núcleo empresarial que aspira a impulsar un nuevo proceso de modernización del país. No debe perderse de vista a algunos grupos conservadores, cercanos al foxismo, que reivindican demandas anacrónicas.

En suma, el cambio propuesto por Vicente Fox se identificó con las expectativas de los estratos que participan de un modo de vida moderno y que aspiran a

reactivar los procesos de movilidad social inhibidos por años de crisis. La imagen del presidente electo es la de un empresario exitoso que se presenta como la alternativa a un sistema desfasado de la nueva sociedad.

## La necesaria recomposición del sistema de partidos

El triunfo de Vicente Foxes indudablemente una afirmación de la democracia. Su gobierno contará con una legitimidad indiscutible, apoyada por quince millones de votos y una alta credibilidad en el proceso electoral, lo que potencia su aceptación social. No obstante, la llegada al poder del impulsor de la Alianza por el Cambio trae consigo grandes incertidumbres para todos los partidos, incluido el PAN.

De entrada, se ha producido una crisis mayor en el campo de la centro-izquierda y en el partido que gobernó México durante 71 años. Para el PRD *el cambio por la derecha* como lo definen sus dirigentes ha significado una gran desilusión: la mayoría del electorado no comparte la visión del nacionalismo revolucionario. La nueva derrota implica también, el ocaso de la carrera política de Cuauhtémoc Cárdenas, todavía el único líder capaz de aglutinar a las fuerzas de izquierda. En consecuencia, resulta ineludible la redefinición del partido que sostuvo la política de oposición más intransigente. En el futuro del PRD apunta una nueva política de alianzas, con una orientación más pragmática y constructiva.

El PAN tiene el mérito histórico de haber sido el primer partido en sostener la demanda de una democracia ciudadana, cuando el resto de las fuerzas políticas se centraban en el nacionalismo revolucionario y la justicia social. Con Manuel Gómez Morín se sentaron las bases de una estrategia de oposición, cuyas reivindicaciones fueron libertad de iniciativa y respeto a los derechos políticos individuales. La participación panista enriqueció el precario sistema de partidos que dominó el PRI hasta 1988. En torno al PAN gravitaron parte de los intereses empresariales, las aspiraciones de un sector de la clase media y algunas organizaciones vinculadas con la Iglesia Católica. Sobre esa base se construyó un peculiar proyecto de conquista del poder," Tras su triunfo en las elecciones del dos de julio el PAN tiene el gran reto de preservar su identidad y fungir como partido en el gobierno con apego a las pautas

---

<sup>19</sup> Respecto a este lema Cfr. Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

## *Democratización y gobernabilidad*

—

democráticas. Habrá que observar si es capaz de orientar la acción del Ejecutivo dentro del cauce institucional y mantener una línea legislativa y partidista independiente y crítica.<sup>13</sup> No será menor la dificultad para mantener la cohesión entre la militancia propiamente panista y los nuevos núcleos adherentes, más identificados con la propuesta política de Vicente Fox, quienes durante la campaña se articularon en la organización Amigos de Fox.

El proceso de mayor interés en la recomposición del sistema de partidos es la incierta evolución del PRI. Tras su desplazamiento del Ejecutivo el partido que hegemonizó la vida política nacional se encuentra en una crisis de identidad. Si el tránsito del gobierno a la oposición de suyo no es fácil, en el caso del PRI resulta traumático. Se trata de una condición agravada por la extrema dependencia de esa organización a la dinámica gubernamental. Pese a los intentos por desligar la vida partidista de la institución presidencial, la democracia no llegó a ser el vector principal de una organización constituida para conservar el poder y no para competir electoralmente.

La democratización del PRI comienza apenas, si aplicamos un criterio estricto. Sólo hasta ahora, al perder el apoyo del Ejecutivo Federal, se pone en juego la independencia de un partido que mantiene, pese a todo, importantes recursos políticos. Ciertamente, la elección de la dirigencia partidista, el proceso para elegir al candidato y la posterior competencia por la presidencia fueron esbozos de lo porvenir. Sin embargo, la obligada identificación del PRI con los procedimientos democráticos deriva de la necesidad actual de recomponerse y adecuarse a circunstancias totalmente cambiadas. Si el PRI pretende continuar como una fuerza política influyente sólo podrá conseguirlo a través de procesos de legitimación acordes con los nuevos tiempos.

Actualmente los principales activos políticos del PRI son los gobernadores y sus amplios grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión. El bloque de gobernadores priístas intenta sustituir el papel de orientación y arbitraje que cumplía el Presidente de la República, aunque parece poco probable que logre superar sus divisiones. Los próximos procesos electorales podrían mermar la capacidad de liderazgo partidista que pretenden los ejecutivos estatales. Aun más, la lógica de gobierno los obligará paulatinamente a concertaciones y colaboraciones políticas con la administración foxista.

El PRI no sólo deberá readecuar su oferta política, sino que corre el peligro de disgregarse. Nadie puede adelantar el desenlace de la actual pugna por el

---

<sup>13</sup> Véase José A. Oloio Aguilera Rivera, "La Reinvencción del PAN" en *Propuesta*, año 5, número 9, volumen 11, agosto de 1999.



— — — — —  
Alán Arias Marin

control de ese instituto político. Lo deseable es que dé paso a una transformación radical que le permita asumir cabalmente su papel de principal fuerza opositora. Sin embargo, está presente el fantasma de un retorno a la circunstancia que antecedió a la formación del viejo PNR. Si fracasan los intentos por mantener la unidad priísta y dotar a ese partido de nuevos recursos democráticos podría iniciarse un proceso de descomposición de lo que fue el referente principal del sistema político mexicano.

El horizonte político es así el de un cambio general obligado por la alternancia en el poder que ratifica el avance democrático del país. Corresponde a todos los partidos políticos y a la ciudadanía la preservación y el desarrollo de una democracia que hoy se confirma como la principal decisión de los electores. Esta decisión requiere de grandes capacidades de reflexión y deliberación que deben desarrollarse a fin de dotar de contenido al mandato de las urnas.

Cabe aquí una última reflexión sobre el cambio político y el sistema de partidos. En México la tradición liberal no logró impregnar a la esfera pública, pese a la importante herencia de los intelectuales del siglo diecinueve y sus continuadores del siglo pasado. Tampoco podemos hablar en nuestro país de una democracia compleja al estilo de los regímenes europeos. Somos más bien un híbrido marcado por años de autoritarismo suave, la idea del ogro filantrópico de Octavio Paz, a la que pueden sumarse rasgos de caudillismo y esbozos de modernidad política. Con tales elementos comienza a apreciarse un nuevo panorama político que, como todo lo nuevo, será en buena medida consecuencia del pasado. Como puede observarse, el resultado de la elección del dos de julio tiene un significado sumamente problemático. Lo cierto es que estamos en el inicio de un proceso de mutación, de modernización acelerada de la cultura política tradicional y, en consecuencia, ante la urgente necesidad de articular un nuevo pensamiento democrático.

#### Bibliografía

Aguilar, Luis E, "La Reforma del Estado", en *Examen*, núm. 7, México, 1989.

\_\_\_\_\_, "El PRI entre la sociedad y el Estado", *Examen*, núm. 15, México, 1990.

\_\_\_\_\_, "Por un Estado con los pies en la tierra", *Examen*, núm. 13, México, 1990.

\_\_\_\_\_, "La reforma por consenso", *Diálogo y Debate*, Año 1, núm. 1, México, Abril-Junio, 1997.

\_\_\_\_\_, "Gobernabilidad y democracia", en Castañeda, Fernando (coord.), *Escenarios de la Democracia*, México, Diana, 1998.

## Democratización y gobernabilidad

---

- Aguilar Rivera, José Antonio, "La reinención del PAN", en *Propuesta*, México, Año 5, núm. 9, vol.II, Agosto de 1999.
- Alcocer V. Jorge, "El cielo de las reformas electorales, 1978-1996", en *Diálogo y Debate*, año 1, núm. 1, México, Abril-Junio 1997.
- Arias Marín, Alán, "Reflexiones sobre la evolución del régimen político mexicano", *Estudios políticos*, FCPyS, UNAM, No. 3, México. 1994.
- \_\_\_\_\_. "Tesis sobre el presidencialismo mexicano y la democracia". en *Presidencialismo en México*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 1996.
- \_\_\_\_\_. "Consideraciones sobre las elecciones presidenciales de 1994", en *México: el Voto por la Democracia*, México, Porrúa, 1995.
- Barquín, Manuel, "La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis", *Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica*, vol. 2, Madrid, Fundación Ebcrt-Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1987.
- Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, México, FCE, 1985.
- Cansino, César, *La Transición Mexicana 1977-2000*, México. Centro de Estudios de Política Comparada, 2000.
- Córdova, Arnaldo, *La Formación del Poder Político en México*, México. Era. 1972.
- \_\_\_\_\_. *La Ideología de la Revolución Mexicana. La Formación del Nuevo Régimen*, México, Era, 1973.
- \_\_\_\_\_. *La Política de Masas del Crdenismo*, México. Era, 1974.
- Cornelius, W A., "Political liberalization in an authoritarian regime: México. 1976-1985"  
En Gentleman, J. (ed), *Mexican Politics in Transition*, Boulder, Westview Press, 1987.
- Crespo, José Antonio, *Urnas de Psndors. Psrtidos polftiros y Elecciones en el Gobierno de Salinas*, México, Espasa-CIDE, 1995.
- Dahl, R. A., *Regimos and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1973.
- Diamond, Larry y Marc F. Plattner (comp.), *El Resurgimiento Global de la Democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1996.
- Diamond, Larry, "Tres paradojas de la democracia" en Diamond, Larry y Marc F. Plauner (comp.), *El Resurgimiento Global de la Democracia*, México. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1996.
- Horowitz, Donald, "Comparando sistemas democráticos", en Diamond, Larry y Marc F. Plattner (comp.), *El Resurgimiento Global de la Democracia*, México. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1996.
- Linz, Juan I., "Los peligros del presidencialismo", en Diamond, Larry y Marc F. Plauner (comp.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM, 1996.
- \_\_\_\_\_. "Las virtudes del parlamentarismo", en Diamond, Larry y Marc F. Plauner (comp.), *El Resurgimiento Global de la Democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. 1996.
- Loaeza, Soledad, *El Psrtido Acción Nacional: la Larga marcha. 1939-1994. Oposición Lealy Psrudo de Protesta*, México, FCE, 1999.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Análisis del sistema ctctoml mexicano. Infonne del grupo de expertos*, México. PNUD. 1997.

-----  
*AlánAriasMarin*

Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de Estructuras. Incentivos y Resultados*. México, FCE, 1995.

Woldenberg, José. Ricardo Becerra y Pedro Salazar, *La Mecánica del Cambio Político en México*, México, Cal y Arena, 2000.