



TRIBUNAL
ELECTORAL
DEL ESTADO
DE HIDALGO



El Colegio del
Estado de Hidalgo

SERIE **CUADERNOS DE DIVULGACION**



el cambio político en México josé woldenberg

comentario:
josé francisco olvera ruiz

Julio de 2007



DIRECTORIO



Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo

Mag. Raúl Arroyo
PRESIDENTE

Mag. Martha C. Martínez Guarneros
Mag. Ricardo C. González Baños
Mag. Fabián Hernández García

El Colegio del Estado de Hidalgo

Mtro. Luis Ángeles
DIRECTOR GENERAL

Mtro. Rodolfo Espinos Contreras
Mtro. Alejandro Sánchez Tello
Mtro. Héctor Solares Morales



PRESENTACIÓN

La Serie Cuadernos de Divulgación es un esfuerzo conjunto de dos instituciones comprometidas con el desarrollo del estado de Hidalgo. Aquí se publicarán textos breves, conferencias y estudios académicos que se consideren de interés público y contribuyan al debate.

El Colegio del Estado de Hidalgo tiene como tareas sustantivas desarrollar investigación académica sobre temas de interés para los hidalguenses; impartir docencia a nivel de posgrado; difundir la cultura política y fortalecer la discusión pública. El Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo tiene el imperativo jurídico de acrecentar el conocimiento de los procesos políticos y sociales para mejorar la cultura electoral en favor de la democracia.

Inauguramos la Serie con la publicación de la conferencia: "El Cambio Político en México" del Dr. José Woldenberg Karakowsky y el comentario del Lic. Francisco Olvera Rujz, pronunciados el 17 de abril pasado, en esta ciudad.

Pachuca, Hgo., julio de 2007

Raúl Arroyo
Magistrado Presidente

Luis Ángeles
Director General



el cambio político en México josé woldenberg

C

ualquier observador medio de la vida política en México sabe que en los últimos treinta años se produjeron cambios de enorme significación y relevancia. Pasamos de tener una vida política que se procesaba bajo el manto de una opción partidaria casi única, a un verdadero sistema de partidos. Paulatina y sistemáticamente, estos partidos se han insertado en las decisiones fundamentales ya no sólo de gobierno sino del Estado mexicano. Ha sido un cambio que ha tocado prácticamente todos los rincones del país y a todos los ámbitos de gobierno y de representación política: cabildos y ayuntamientos, congresos locales, el Congreso de la Unión, gubernaturas, el Distrito Federal y el Ejecutivo Federal.

Para comprender cómo se dio esa transformación conviene echar un vistazo a los rasgos esenciales del mundo político del que venimos (así sea de manera telegráfica): presidencialismo dotado de enormes

facultades constitucionales y meta-constitucionales; partido hegemónico; subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo; federalismo formal, centralismo real; subordinación de organizaciones sociales, sindicales, empresariales al poder político; elecciones sin competencia; partidos de oposición testimoniales o germinales; leyes electorales restrictivas.

¿Y qué tenemos hoy? Un régimen pluripartidista y competitivo; presidencialismo acotado; poderes independientes entre sí; autonomía creciente de los diferentes niveles y también de los grupos sociales y sus organizaciones; elecciones altamente competidas; leyes electorales no restrictivas y, sobre todo, la decisión de quien gobierna está en manos de los ciudadanos.

Con estas transformaciones se erosionaron los resortes que ubicaban a una sola figura, la del Presidente, como vértice de las decisiones políticas; se empezó a caminar en el sentido de la independencia y el equilibrio de poderes; y el federalismo se reactivó cuando la antigua

unanimidad dio paso a un conglomerado de gobernantes con orígenes partidarios distintos.

La confluencia de políticos de diferentes procedencias partidarias en todas las esferas parlamentarias ha trastocado los antiguos códigos de entendimiento, aprendiendo sobre la marcha a procesar las diferencias, a convivir en la pluralidad. Este trayecto nos permitió llegar a un régimen político capaz de representar, de encauzar y recrear la pluralidad de una sociedad denodadamente diversa como es la mexicana. En otras palabras, arribamos a un régimen cuyos rasgos esenciales coinciden con la idea moderna de la democracia, descrita y definida por numerosos autores considerados clásicos en la materia.

Para ilustrar el punto tal vez convenga recordar a Francois Furet¹, cuando afirma que “ninguna transición democrática en el mundo, en el siglo XX, creó ninguna idea nueva y fundamental acerca del arreglo de la sociedad humana: todas desembocaron en parlamentos, división de poderes, gobierno representativo, partidos políticos, una

¹ Furet, F. (1995): *El pasado de una ilusión: ensayo sobre la idea comunista en el siglo XX*. Epílogo. Fondo de Cultura Económica, México.

constitución que las cobija....es decir, desembocaron en las estructuras y las instituciones clásicas de la democracia”. En ese sentido, la transición mexicana no generó una idea original, pero sí creó una realidad política nueva en la cual esas instituciones tienen un peso preponderante.

Si comparamos el estado real de la evolución política en México con la estricta definición de Giovanni Sartori arribaremos al mismo resultado. Sartori enumera los atributos que diferencian a la democracia de otros regímenes como “el gobierno ejercido por medio de representantes libremente escogidos” y apunta nueve requisitos: 1) derecho universal al sufragio; 2) convocatoria regular y periódica a las elecciones; 3) libertad de asociación para presentar candidatos; 4) igualdad de oportunidades de los candidatos para el acceso a los medios de comunicación y publicidad; 5) neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral; 6) garantías para una libre emisión del voto; 7) recuento público de los votos emitidos; 8) aplicación de las reglas preestablecidas para adjudicar escaños, y 9) existencia de una instancia

independiente para dirimir los conflictos suscitados por la aplicación de normas electorales”².

Una vez más, estas características están presentes en el México de hoy sin ninguna duda. Lo mismo ocurre con la formulación clásica de Robert Dahl y sus “siete instituciones que definen un modelo democrático”: 1) el control político sobre el gobierno es realizado por representantes electos; 2) que son elegidos en elecciones libres e imparciales; 3) prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar; 4) los ciudadanos tienen derecho a concurrir como candidatos a cargos electivos en el gobierno; 5) existe el derecho de libertad de expresión, incluyendo el derecho a la crítica al gobierno y a las instituciones; 6) los ciudadanos tienen a su disposición medios alternativos de información, y 7) los ciudadanos pueden asociarse libremente en partidos, organizaciones o grupos de interés que gozan de autonomía³. Incluso los parámetros más genéricos de Juan Linz aparecen ya, bien configurados en México: “que la mayoría abrumadora de la población concuerde

² Sartori, G. (1988): *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

³ Dahl, R. (1991): *Los dilemas del pluralismo democrático, autonomía versus control*, Conaculta y Alianza editorial, México.

que cualquier cambio debe ser llevado a cabo por cauces democráticos, que para los grandes intereses, actores y corrientes políticas la democracia sea el único juego de la ciudad”⁴.

Lo verdaderamente sorprendente no es tanto hallar las coincidencias existentes entre el régimen político derivado de la transición mexicana y los distintos modelos teóricos construidos para explicar y definir a la democracia, sino justamente la ausencia de un punto de vista común para juzgar las propiedades democráticas del régimen político mexicano. Dicho de otro modo: carecemos de una lectura compartida sobre cómo se dio y en qué desembocó finalmente el cambio político llevado a cabo a lo largo de las dos últimas décadas.

A diferencia de otros procesos de transición –ya sea en América Latina, en España o Portugal o en Europa del Este–, no tenemos en México, ni tampoco entre los estudiosos y observadores extranjeros un diagnóstico básico ampliamente compartido acerca del origen, la naturaleza y la mecánica de la transición democrática en México.

⁴ Juan J. L. (1990): “Transiciones a la democracia” en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 90, Madrid.

Las razones para esta divergencia interpretativa son diversas, pero trataré de referirme a las que en mi opinión son más relevantes.

Una primera explicación, que no alcanzo a suscribir, atribuye la dificultad para describir y entender con los mismos códigos la transformación política de México a que se trató de un tránsito lento, zigzagueante, errático, pacífico y no epopéyico; a que no se cuenta con una fecha ni con un gran evento fundacional que permita iniciar la nueva cuenta de un punto y aparte.

Mi impresión, al contrario, es que el cambio político mexicano no se ha entendido bien por la existencia de dos lecturas predominantes en los distintos ámbitos –surgidas desde los propios partidos protagonistas de la transición– acerca de lo que era el sistema político:

a) Por un lado, la visión propia del Partido Revolucionario Institucional, daba por supuesto que una vez superada la etapa armada de la revolución a principios del siglo XX la constitución ya había creado un verdadero

sistema democrático representativo que podía admitir si acaso su “perfeccionamiento o profundización”, pero en ningún modo la idea de transición, concebida como el paso de un régimen autoritario a uno democrático. Ese esquema da lugar a toda clase de resistencias y, por supuesto, no permite reconocer la naturaleza distintiva del cambio democrático en México.

b) Otra manera de negar la transición mexicana, opuesta a la lectura anterior, extendida entre los partidos de oposición, consistía en sostener que sólo habría transición y democracia en el momento en que el PRI perdiera el poder concentrado en la presidencia de la República, que democracia tenía que ser alternancia en el Ejecutivo o simplemente no era; esto es, que todo avance en la conquista de espacios de representación en el Congreso, de gobiernos municipales, luego de las principales capitales y ciudades del país, de gubernaturas, etcétera, eran sólo retoques a la fachada de un edificio autoritario y monocolor cuya estructura vertebral seguía intacta. En el extremo de esta lectura, la transición apenas comenzaría con ese

desalojo de la presidencia y la configuración de un gobierno de transición a nivel nacional.

Por supuesto, el marco de esa visión imposibilitaba valorar y reconocer los avances graduales que se fueron obteniendo a lo largo del amplio ciclo de reformas electorales de 1977 a 1996: el paulatino avance en el diseño de las reglas y en las instituciones que en un primer momento permitieron la incorporación de fuerzas políticas significativas, en especial de la izquierda, a la arena electoral; después el fortalecimiento de los partidos con la ampliación de sus prerrogativas; la gradual autonomización de los órganos electorales frente a los partidos y al Poder Ejecutivo, hasta conseguir su plena independencia; la creación del primer tribunal electoral y posteriormente la extensión del control jurisdiccional a todos los aspectos de los procesos electorales; la apertura del Congreso a la pluralidad política hasta el diseño de fórmulas de integración que restaron los márgenes de infra y sobrerrepresentación entre votos y escaños; la mejoría en las condiciones de la competencia, por citar los pilares de la discusión electoral en el país.

Se trata, en efecto, de dos visiones contrapuestas, hechas por protagonistas cuyo diagnóstico está en función de sus intereses y necesidades políticas.

Son dos lecturas *ad hoc* cuyo problema real, a mi entender, más allá de su falta de puntería analítica, fue que acabaron gravitando sobre las anteojeras del grueso de la opinión editorial y la intelectualidad, que se alineó con una u otra visión.

Permítanme entonces poner sobre la mesa mis tesis sobre el sentido y el ritmo que tuvo la democratización política en México a lo largo de las dos últimas décadas.

En virtud de las peculiaridades del régimen político dominante durante la mayor parte del siglo XX, las dos grandes tareas centrales que debieron resolverse para avanzar en el camino de la democracia fueron: en primer término, conseguir la consolidación y el desarrollo nacional de los partidos políticos y, en segundo, crear unas leyes y unas instituciones capaces de regular la competencia electoral entre ellos.

Si la democracia es impensable sin una trama electoral bien tejida, hay que decir que en México teníamos una serie de faltantes en ese aspecto fundamental: en la organización, en el marco jurídico, en la institución reguladora, de modo que lo primero era abolir las prácticas fraudulentas que anulaban o distorsionaban el voto de los ciudadanos, creando un marco legal que permitiera a la verdadera pluralidad política de la nación emerger sin restricciones artificiales.

Una particularidad relevante del caso mexicano estriba en que la presencia de partidos fuertes, con arraigo nacional, es también y en buena medida una creación de las mismas reformas. Como faltaba esa pieza había que construirla, creando las condiciones jurídicas y un clima político que no se había dado a lo largo del siglo. Es verdad, por supuesto que las fuerzas derivadas de la revolución mexicana estaban agrupadas en el Partido Revolucionario Institucional, pero el resto de los partidos, destacadamente el Partido Acción Nacional, tenían una participación más bien débil y en zonas localizadas del país.

No es una casualidad, pues, que el tema electoral ocupara los primeros planos en el debate político nacional de los últimos veinte años. Lo mismo el gobierno que las fuerzas políticas lo ubicaron en el centro de sus aproximaciones y desencuentros. Una parte significativa de la reflexión intelectual y académica también siguió muy de cerca este proceso. La dimensión electoral se transformó así en la clave para encauzar y modular el cambio político de México.

Ahora bien, si tuviéramos que fechar el arranque del proceso, éste podría ubicarse en el año 1977; no porque antes no se hubieran dado fuertes –y hasta heroicas– luchas democratizadoras, breves aperturas o reformas electorales o distensión en los amarres autoritarios, sino porque es a partir de entonces que se configura “la estructura del cambio”, es decir, un proceso que se desarrolla en una misma dirección, democratizando las reglas y fortaleciendo a los partidos, cuyos momentos de expansión culminan en negociaciones y reformas electorales. Dicho en breve: la reforma electoral de 1977 fue la base sobre la cual se desarrollaría nuestro proceso de democratización.

1977 no es una fecha gratuita. Por entonces, México ya era un país complejo, diverso y plural, en el que un solo partido no podía representar ni conciliar la suma de intereses, proyectos y pulsiones de la sociedad, como había ocurrido en el pasado. Justamente, una década atrás, el país había sufrido la sacudida del movimiento estudiantil de 1968, que en términos históricos es la primera llamada de una profunda exigencia democrática que entonces comienza a expresarse con energía y masivamente. La historia posterior confirmó esa realidad: tras los episodios del 68, la disidencia se multiplica y con ella aparecen distintas manifestaciones del nuevo pluralismo lo mismo en sectores estratégicos del horizonte laboral, que en el mundo rural o en las universidades. Simultáneamente, la oposición política tradicional, representada en el plano electoral por el Partido de Acción Nacional, emerge de nueva cuenta tras un periodo de conflictos internos y avanza con éxito relativo en municipios de fuerte composición urbana, ubicados sobre todo en el norte del país. Asimismo hacen su aparición grupos armados clandestinos en las ciudades

y el campo, cuyo diagnóstico esencial –lectura de la brutal represión de 1968– consiste en afirmar que el país no tiene otra opción para cambiar que la de las armas. Sin embargo, en virtud de una de esas típicas ironías de la historia, no obstante la efervescencia de los disidentes, las elecciones presidenciales de 1976 las gana sin adversarios el único candidato registrado, el del Partido Revolucionario Institucional.

Es importante subrayar dicha paradoja: en 1976, justamente cuando el país vive cruzado por una conflictividad creciente y en expansión, las elecciones presidenciales resultan ser poco menos que un formalismo. Se puede decir, en consecuencia, que el entramado legal vigente no recogía ni reflejaba a la política real. Ese es el contexto, en el cual se despliega la reforma electoral de 1977.

De ahí la importancia de la reforma: no se limitaba a abrir una rendija para los actores que ya estaban en la escena legal, sino que permitió que entraran al juego numerosos protagonistas que estaban fuera de la competencia, para

aquellas corrientes cuya acción política había estado al margen del diseño institucional.

A partir de la reforma que podríamos llamar “desencadenadora” de 1977, poco a poco y uno tras otro, vastos contingentes, de todas las ideologías, incluso quienes se mostraban herméticos a la “vía electoral”, fueron incorporándose a ella, ensanchando, construyendo nuevas alternativas o fortaleciendo a las existentes.

Si hacemos un breve recuento histórico, advertiremos que la plataforma originaria de la transición fue construida sobre cinco columnas:

- 1) se declara a los partidos políticos como “entidades de interés público” y se da paso a su “constitucionalización”, es decir, al reconocimiento de la personalidad jurídica de los partidos en plural y a su importancia en la conformación de los órganos del Estado;
- 2) se abre la puerta de la competencia electoral, mediante el “registro condicionado” a otras fuerzas políticas, entre ellas a la izquierda mexicana hasta entonces marginada;

- 3) se concreta la ampliación del Congreso y la introducción de los diputados plurinominales; la nueva fórmula integra 300 diputados de mayoría y 100 de representación proporcional, inyectándose así un mayor y más intenso pluralismo a la Cámara de Diputados y los incentivos suficientes para que los partidos desarrollaran campañas a escala nacional, en busca de todos los votos posibles acumulables para la llamada “bolsa” plurinomial;
- 4) por primera vez el Estado asume la obligación de otorgar recursos para el sostenimiento de todos los partidos políticos. Estos adquieren prerrogativas, en los medios de comunicación y en dinero público;
- 5) con su registro ante la autoridad electoral federal, los partidos políticos asumen la posibilidad de asistir a las diferentes elecciones en los otros niveles de la vida política: estatal y municipal. En consecuencia, la participación electoral de alternativas distintas, legalizadas y legitimadas desde la Constitución, se multiplicó a lo largo y ancho del país.

Sobre esta base se desarrollaría nuestro proceso de democratización. La reforma de 1977 representaba un paraguas protector con una característica muy importante: estaba dedicado no sólo a los jugadores que tenían ya un lugar dentro del sistema legal, sino justamente a los que nunca habían estado dentro. En su momento éstos cambios (que hoy, a algunos, les pueden parecer hasta pequeños, o simplemente “liberalizadores”) provocaron una enorme discusión, resistencias, críticas, miedo y un gran impacto público. Pero la intención de esa reforma era muy simple: por una parte fortalecer las opciones organizativas existentes pero también permitir la entrada al juego electoral de fuerzas reales, que se desplegaban sobre todo en la acción social y sindical (y aun, a través de la vía armada).

Poco a poco y uno tras otro, vastos contingentes de todas las ideologías, antes herméticos a la vida electoral, se fueron incorporando a ella, la fueron ensanchando, construyendo nuevas alternativas o fortaleciendo a las existentes. En particular, las elecciones en ciertas regiones del país dieron pruebas de competitividad por el gobierno

y las posiciones legislativas. En unos años, la realidad política y la legalidad convergieron hasta lograr un régimen de partidos plural y competitivo, leyes, instituciones y, lo que es más importante, una creciente cultura ciudadana de respeto a la legalidad y la convivencia democrática.

Fue éste un trayecto complejo que podría resumir de la siguiente manera:

1) se multiplicó la pluralidad política de la nación. Se desarrolló una movilización y organización social nunca antes vista. Se formaron nuevos partidos, nuevos sindicatos, nuevas agrupaciones, organismos civiles, editoriales, diarios, revistas.

2) se empezaron a ejercer, de modo cada vez más firme y sin cortapisas, las libertades esenciales: de expresión, manifestación, organización.

3) se vivió entonces una expansión y el fortalecimiento nacional de los partidos políticos.

4) los partidos se presentaron una y otra vez a las elecciones. Ocuparon cada vez más posiciones legislativas y de gobierno. Adquirieron una influencia y

una visibilidad pública que antes no tenían. El proceso diferenciador del voto es manifestación de la pluralidad social real del país: expresa, a su vez, las distintas sensibilidades, diagnósticos y propuestas que coexisten en la sociedad, lo cual se confirma y vuelve a aparecer como una ola expansiva que no puede ser revertida.

5) se vivió un periodo de intensas negociaciones que produjeron al menos seis reformas electorales y otras tantas reformas constitucionales. El litigio político central se trasladó a la disputa por un régimen legal y electoral equitativo, transparente, creíble.

6) las elecciones se convirtieron en la llave del cambio político de México. Los partidos atrajeron grandes contingentes de ciudadanos, grupos y organizaciones. Exigieron para sí un esquema jurídico cada vez más preciso y desarrollado; mayores derechos y mayores prerrogativas. De esa forma los partidos, en plural, se volvieron cada vez más competitivos, más poderosos; acudieron a las elecciones con mayores recursos y con

mayores posibilidades de ganar. Su presencia y sus exigencias crecieron: mayores recursos y más equitativos para poder expandirse, mejores instrumentos que regulasen la contienda electoral, mejores fórmulas para conformar al Congreso. A mayor fuerza política mayor presencia en el Estado, mayores exigencias institucionales, legales y mayor extensión del derecho electoral.

7) los partidos lograron cada vez más posiciones legislativas federales, en los ayuntamientos, los congresos locales y finalmente conquistaron gubernaturas. Así los partidos políticos se instalaron en la sala de máquinas del estado mexicano.

8) los códigos de entendimiento cambiaron. Ninguna fuerza pudo ya abrogarse la representación de la nación entera. La pluralidad se convirtió en la clave de la lucha y la convivencia política.

9) La presencia y competencia de partidos ha cambiado casi todas las relaciones y las prácticas políticas: se ha erosionado el poder del presidencialismo, están

planteadas nuevas formas de relación entre los gobiernos estatales y el gobierno federal, se ha invertido la dinámica de trabajo político del Congreso de la Unión, y los partidos de diferente signo se encuentran todos los días, procesando, negociando, definiendo las políticas estatales en todos los órdenes.

10) de tal suerte que ya no es un solo partido sino que son los partidos políticos en plural, la columna vertebral de la vida estatal.

11) El cambio es radical: la decisión crucial de la política, la decisión de quien gobierna, durante décadas había estado encapsulada, reservada al interior de una coalición, de un solo partido; pero hoy en México, la decisión de quien gobierna la tienen los ciudadanos con su voto, eligiendo entre opciones fuertes y competitivas.

12) Ese cambio crucial en las relaciones políticas es difícilmente reversible. México es una sociedad compleja, conectada con el mundo, denodadamente plural. Su transición a la democracia no era el ideal de un grupo, de un líder, o de un partido; por el contrario: la transición democrática era una necesidad de la nación.

13) Pero al modificarse, el mapa de la política se vuelve más complejo. En los ayuntamientos coexisten representantes de partidos diferentes; gobernadores de un partido tienen que aprender a vivir con gobiernos municipales de otros, incluso en las capitales de los estados; las correlaciones de fuerzas en los congresos locales se modifican y en algunos el gobierno de la entidad de un color tiene que convivir con un legislativo donde la mayoría tiene otra tonalidad; y el propio gobierno federal se ve sometido a nuevas relaciones con los gobiernos estatales y municipales, al tiempo que el Congreso de la Unión se pluraliza.

14) Este cambio, propiciado en las urnas, ha tocado prácticamente todos los rincones del país y a todos los ámbitos de gobierno y de representación política: cabildos y ayuntamientos, congresos locales, el Congreso de la Unión, los gobiernos estatales, el Distrito Federal y el Ejecutivo Federal.

Resulta imposible comprender la dinámica del cambio ocurrido en la última década sin remontarnos a la elección de 1988 que marca la definitiva irrupción del pluralismo y la declinación del partido prácticamente único. Dos

circunstancias se conjugan para subrayar la significación de aquellos comicios: la crisis económica que abarca la llamada “década perdida” con sus deplorables efectos sobre las condiciones de vida de la ciudadanía y la escisión del “partido oficial”, la mayor desde 1952. El efecto inmediato fue la exitosa candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas impulsada por el Frente Democrático Nacional, una amplia coalición de centro izquierda que en 1988, en medio de acusaciones de fraude, obtendría oficialmente el reconocimiento del 30 por ciento del respaldo electoral.

En esas condiciones, la expresión ciudadana en las urnas de 1988 arrojó las siguientes novedades para el sistema político a pesar de los justificados cuestionamientos a la limpieza del proceso electoral: a) un nuevo cuadro partidista electoral con tres grandes referentes competitivos, b) el arribo al senado de los primeros cuatro senadores no postulados por el PRI (los senadores por Michoacán y el Distrito Federal fueron postulados por el FDN), y c) una nueva composición de la Cámara de Diputados: 260 del PRI y 240 de los partidos de oposición. Pero el desaseo electoral

y la falta de confianza en la transparencia del recuento de los votos, que luego se extendería y reproduciría en las elecciones para renovar los poderes en las entidades federativas, también había puesto en evidencia la necesidad de emprender un rediseño del marco electoral para hacer posible que se restableciera el piso indispensable para asegurar la competencia, dar garantías de credibilidad a la disputa electoral como condición para reconstruir un clima de confianza y coexistencia mínimo. Y precisamente porque esa necesidad la había desatado la expresión de la pluralidad política, por obligación se trataba de una tarea que no podía emprender ni concretar el gobierno de forma unilateral.

No obstante la crispación existente entre las principales fuerzas políticas del país (el PRI, el Partido Acción Nacional y el Frente Democrático Nacional) y en particular entre el Frente Democrático y el presidente electo, Carlos Salinas de Gortari, hubo una coincidencia en avanzar hacia una reforma electoral que ampliara las

garantías de transparencia en el procedimiento electoral y, con ello, de resolver las diferencias por un cauce legal y pacífico. Sin duda esa disposición fue una de las definiciones fundamentales que permitieron el avance del proceso democratizador de los años siguientes.

Con el comienzo de la década de los noventa inicia el proceso de construcción del nuevo marco electoral. Se creó así en 1990 el Instituto Federal Electoral (IFE) cuya tarea política central era remontar la desconfianza en las elecciones para darles credibilidad e instalarlas como el único método legítimo de la disputa política por los cargos de gobierno y la legislatura.

Con la nueva autoridad electoral, los comicios de 1991 contrastaron positivamente con los de tres años atrás. Una nutrida participación ciudadana (rondó el 70 por ciento del electorado) se acompañó por un expediente electoral de limpieza y legalidad. A nivel federal el PRI se recuperó de manera notable y el PAN se colocó como segunda fuerza. El Partido de la Revolución Democrática,

partido en el que confluyeron los dirigentes del Frente Democrático Nacional y el Partido Mexicano Socialista que cedió su registro, asistía a su primera contienda obteniendo un resultado más alto que el de los anteriores partidos de izquierda pero muy inferior a los resultados obtenidos por la coalición de cinco organizaciones tres años antes.

Con esa nueva ventaja recuperada en las urnas, desde el gobierno se inició una de las operaciones de cambio más ambiciosas de la década: el Presidente Salinas de Gortari impulsó un agresivo programa de cambios a la Constitución que habrían de modificar profundamente el panorama social y político del país. México entraba en una etapa de aceleración de la reforma económica, emprendida primero desde 1985, por el Presidente Miguel de la Madrid.

Esa reforma económica tenía sin embargo, profundas implicaciones políticas: a querer o no, era también un cambio en las pautas de negociación y estabilidad política fundadas sobre un régimen presidencialista con partido hegemónico.

El cambio entonces, aparecía por todos los frentes: desde arriba, recurriendo a los apoyos tradicionales del presidencialismo, un programa de mercado, liberalizador, privatizador, de apertura al mundo, que paradójicamente minaba las bases de sustento típicas del poder presidencial y desde muchos flancos la participación de una sociedad que ya no cabía –ni quería hacerlo– en las prácticas y los valores históricos del Estado clientelar y la política corporativa.

Conviene recordar que cuando se aprueba el Tratado de Libre Comercio del Norte (por un Congreso de la Unión con mayoría del Partido Revolucionario Institucional), la gran asignatura pendiente en México es todavía el uso y abuso del presidencialismo, la ausencia de un régimen de partidos plenamente competitivo que permitiera que el Congreso hiciera contrapeso al Poder Ejecutivo y que el federalismo fuera una realidad. En materia electoral, aún hacía falta probar que las elecciones eran el expediente real para dirimir quién debía gobernar y legislar; quedaba por delante reducir la desigualdad en las condiciones de

la competencia entre partidos, en suma, aún hacía falta instalar la confianza en el método fundamental de la democracia.

En 1994 la situación política exigió un esfuerzo extraordinario por parte de los partidos para reforzar y revalidar las leyes, las instituciones y la viabilidad de las elecciones en un panorama teñido por la violencia, y su eventual espiral, que generó el alzamiento del Ejército Zapatista el primero de enero de aquel año, día en que también entró en operación el Tratado de Libre Comercio. De cara a la renovación de los poderes federales en julio de ese año, los principales partidos políticos, firmaron una serie de acuerdos y compromisos asumidos como “una contribución al proceso de paz”, para lo cual eran necesarias unas elecciones imparciales aceptadas por todos.

Básicamente, los partidos acordaron avanzar en la independencia de la autoridad electoral –por voluntad propia los partidos políticos perdieron su voto en los

órganos de decisión de las elecciones y se incorporó a dichos órganos la figura de “consejeros ciudadanos” con voz y voto—, y desarrollar una serie de enmiendas a la ley para fortalecer las garantías de transparencia, como aumentar la confiabilidad del padrón electoral, garantías de equidad en el acceso a los medios de comunicación masiva, impedir el uso de recursos y programas públicos a favor de algún partido o candidato, entre otras.

Los signos ominosos en la vida del país, no obstante, se multiplicaron con el asesinato del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia, lo que magnificó los riesgos de reproducción de la violencia y también subrayó la responsabilidad de los distintos actores políticos para mantener la contienda electoral por cauces pacíficos, de certidumbre.

Gracias a las garantías legales y a la conducta de los partidos políticos, así como por la amplia respuesta de los electores, la jornada electoral de 1994 transcurrió en plena normalidad. Las elecciones de 1994 fueron un evento crucial para el México moderno: el 21 de agosto de

1994 el 78% de los ciudadanos empadronados acudieron a votar, 35 millones de mexicanos emitieron sus votos y colorearon de civilidad la jornada electoral que se desarrolló sin violencia. El PRI ganó la elección presidencial con el 50.1% de los votos, el PAN refrendó el segundo lugar con el 26.6% de la votación y el PRD alcanzó el 17%.

Las elecciones de 1994 habían demostrado que eran posibles los acuerdos entre los tres grandes partidos nacionales y que sus dirigencias nacionales podían ofrecer buenos resultados a sus militantes, tras las exhaustivas negociaciones multilaterales; demostraron que la fuerza de las tres grandes formaciones era capaz de atajar un clima enrarecido y a su vez los ciudadanos mostraron que su ánimo apoyaba las reformas democráticas. Se hizo patente un sistema de partidos extraordinariamente vivo y fuerte, una pluralidad política que nadie podía desvanecer o exorcizar y que estaba llamada e instalarse y expandirse en el futuro de la vida mexicana. Lo más importante sin embargo, fue que los cambios electorales de 1994, supieron y pudieron responder a un escenario ominoso,

desafiante, que anunciaba a la violencia como posibilidad de futuro. No ocurrió así, en gran parte, por la operación de los partidos; a nadie conviene olvidar ese aporte sustantivo a la convivencia pacífica del país.

El gobierno surgido de la elección de 1994, sin embargo, a unas semanas de tomar posesión enfrentó una drástica devaluación de la moneda que ponía al descubierto las insuficiencias y contradicciones de la política económica seguida en la década anterior, donde los equilibrios macroeconómicos no se correspondían con la dinámica microeconómica de la actividad productiva del país. La contracción económica en 1995 fue aun más pronunciada que en 1983, cuando hizo irrupción la crisis de la deuda, el desempleo alcanzó niveles históricos a la alza, y el endeudamiento privado por el incremento de los tipos de interés puso en riesgo al conjunto del sistema financiero mexicano.

Con independencia de las urgentes medidas en materia económica para contener y revertir la crisis, ésta

vino a subrayar en el plano político la pertinencia de terminar de moldear las reglas de una competencia política en ascenso, de tal suerte que se cumpliera el “doble mandato” que Octavio Paz leyó en las elecciones de 1994: “cambio y estabilidad... Una de las enseñanzas de estas elecciones ha sido la prioridad que tienen las reformas democráticas en el ánimo de la mayoría”⁵.

En 1996 los partidos políticos concretaron una vasta operación de cambio en las instituciones y las leyes electorales en México, que cristalizó después de una de las negociaciones políticas más intensas y prolongadas de los últimos años. Fue un proceso largo, difícil, que terminó sin el consenso esperado, pero que sin embargo alcanzó a arrojar un conjunto de modificaciones fundamentales para el avance y la consolidación democrática de México; cambios que sin ninguna duda, estuvieron en la base y fueron la garantía de comicios legales, equitativos y transparentes.

Seis fueron los temas alrededor de los cuales se forjó el consenso de los partidos en 1996:

⁵ Paz, O. (1994): “Las elecciones: doble mandato”, en *Vuelta*, no. 215, octubre.

1) Se concretó la autonomía total de los órganos electorales; desde entonces la autoridad electoral goza de plena independencia en relación al gobierno. Los ocho Consejeros Electorales y el Presidente del Consejo, los únicos miembros con voto en el máximo órgano del Instituto Federal Electoral, fueron elegidos en la Cámara de Diputados por el consenso de los partidos políticos. La idea fue doble: que el gobierno abandonara la organización electoral y que ella pasara a manos de personas que gozaran de la confianza de los partidos políticos. Además, cada partido político y cada fracción parlamentaria en el Congreso contó con un representante con voz y sin voto en el máximo órgano de dirección electoral, de forma tal que pueden seguir, eslabón por eslabón, todo el trabajo de la autoridad electoral.

2) El Tribunal Electoral, el órgano encargado de dirimir las controversias legales sufrió importantes modificaciones. La designación de los magistrados que lo componen ya no corrió a cargo de la Cámara de Senadores a propuesta del

Presidente de la República; con la reforma fueron votados en la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia.

Por otro lado, el Tribunal ya no estuvo limitado a atender los problemas de índole federal sino que pudo ser recurrido por causa de conflictos locales; se extendió el control de constitucionalidad a los actos de todas las autoridades electorales estatales. La calificación electoral resultó ya plenamente jurisdiccional. Y, por último, la ley agregó nuevos procedimientos de defensa, nuevas vías legales para encauzar los reclamos político-electorales tanto para los ciudadanos como para los partidos.

3) La reforma electoral cambió el régimen legal de los partidos políticos: se elevó el requisito para la entrada a la representación congresual (sólo aquellos partidos con una votación nacional mayor al 2% tuvieron derecho a ingresar a la Cámara de Diputados) y se creó una figura nueva para la organización de opciones distintas: las Agrupaciones Políticas. Es un sistema abierto de doble vía: se permite el acceso de nuevas ofertas políticas y se dispone de una

puerta de salida para aquellas propuestas que no logran un mínimo de adhesión ciudadana.

4) Se ajustaron las fórmulas de representación en el Congreso, de modo tal que la relación entre votos y escaños quedó mejor equilibrada. En la Cámara de Diputados, conformada por 500 legisladores (300 electos en distritos uninominales por mayoría relativa y 200 por representación proporcional) ningún partido puede contar con un número total de diputados por ambos principios que signifique más del 8 por ciento respecto a su porcentaje de votación nacional.

En el Senado también se inyectó mayor pluralismo. Cuenta con un total de 128 integrantes. En cada una de las 32 entidades se eligen dos senadores por el principio de mayoría relativa y el tercero es asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes son electos por el principio de representación proporcional por un sistema de lista votada a nivel nacional.

5) Se abrió la competencia electoral en la Ciudad de México, mediante la elección directa de su Jefe de

Gobierno, de los jefes de las 16 delegaciones políticas en que se divide la capital, y se ampliaron las facultades de la Asamblea Legislativa del DF.

6) Las condiciones de la competencia mejoraron. Los recursos financieros públicos de los partidos aumentaron drásticamente, lo mismo que el acceso a los medios electrónicos. Además fueron distribuidos de un modo mucho más equitativo. La autoridad electoral contó con mejores instrumentos para fiscalizar, revisar y modular los gastos en las campañas de los partidos. La mejoría a las condiciones de la competencia en 1996 constituye quizás el efecto más visible y decisivo de la reforma que cerró el largo ciclo de cambios legales y constitucionales en la búsqueda de un sistema de partidos auténticamente competitivo.

El nuevo entramado electoral fue el escenario que en 1997 encauzó la contienda democrática que produjo una realidad política inédita hasta ese momento: una Cámara de Diputados sin mayoría, un contrapeso al Poder Ejecutivo. Con toda claridad, este es un ejemplo de cómo

los cambios en el sistema electoral alcanzaron otras esferas y generaron otros cambios en el sistema de gobierno.

Sobre la misma base legal se operaron las elecciones federales del 2 de julio del año 2000. Gracias a la confianza en la organización electoral y el respeto al voto, ese día se produjo una sucesión de escenas fundadoras, en un país de tradición autoritaria. Por primera vez en más de siete décadas triunfó un candidato que no fue postulado por el partido gobernante; por segunda ocasión el Presidente de la República y su partido no alcanzaron la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por lo que cada ley tuvo que ser, de nueva cuenta, fruto del acuerdo entre al menos dos de los tres principales partidos políticos, y la Cámara de Senadores electa en 2000 y que permaneció hasta 2006 tampoco contó con una mayoría absoluta.

La transformación política de México es más que significativa. El itinerario transcurrió de las reformas que permitieron el reconocimiento de los partidos como entidades de interés público a una competencia electoral

que se robusteció gradualmente hasta volverse la arena obligada de todas las fuerzas políticas relevantes del país; de ahí a una nueva vuelta de tuerca con el fortalecimiento de los derechos de los partidos; de la desconfianza absoluta a la creación de instituciones legítimas y creíbles; del monopartidismo al pluripartidismo de hecho y de derecho; de los triunfos aislados de los partidos distintos al gobernante a la alternancia efectiva y sistemática en cientos de municipios y en las entidades federativas; de la mayoría calificada en todos los espacios parlamentarios a los contrapesos y equilibrios, a los gobiernos divididos en el grueso de los estados y más tarde a nivel federal, hasta desembocar en la alternancia en el Ejecutivo federal para rediseñar así el mapa de la representación política de la República.

Más que una reforma limitada a los procedimientos electorales, o que una “liberalización” que no cambia el arreglo del poder, México consiguió modificar en las últimas dos décadas y media todos los resortes sensibles de la

vida nacional. Gracias a esa historia de cambios graduales y concertados en la ley, México vive hoy en la democracia, nada más pero nada menos.





comentario:
josé francisco olvera ruiz*

En Hidalgo estamos convencidos que la democracia, como lo ha manifestado el Lic. Miguel Ángel Osorio Chong, “es el valor supremo de la política y que las decisiones y acciones cuando son tomadas con el concurso de la sociedad, se convierten en el sustento de una estabilidad legítima, sólida y perdurable. La participación democrática es la base del desarrollo económico y de una vida ciudadana más justa y más civilizada. La democracia no es sólo un sistema de gobierno, es una forma de vida, es una forma de participar en el desarrollo de un estado y de un país, con derechos y obligaciones muy bien definidas.”

Esta concepción de la democracia es fruto de lo que los hidalguenses, al igual que el resto de los mexicanos, hemos vivido desde la reforma político-electoral de 1977 cuando -a juicio del propio Dr. Woldenberg Karakowsky- se abrieron los espacios para todas las ideologías políticas,

* Secretario de Gobierno del estado de Hidalgo.

se declaró a los partidos políticos como entidades de interés público y se les reconoció personalidad jurídica; mediante el registro condicionado se abrió la puerta de la competencia electoral a las fuerzas más significativas de la izquierda mexicana.

Por primera vez el Estado, dicho ya por el conferenciante, asumió la obligación de otorgar recursos para el financiamiento de todos los partidos políticos, así como la posibilidad de que todos los partidos con registro pudieran participar en la competencia electoral en los tres niveles de gobierno.

En nuestro país la transición democrática inició en los gobiernos municipales, prosiguió en Baja California con el triunfo del gobernador panista Ernesto Ruffo Appel en 1989 y registró su mayor impacto, hasta hoy conocido, con la llegada a la presidencia de la república del también panista Vicente Fox Quesada.

La transición – en palabras de José Woldenberg – no fue producto de un solo cambio o de una sola elección,

sino que es la historia de cientos de procesos que acabaron pluralizando al Estado, erosionando el autoritarismo y debilitando al partido hegemónico. Este proceso se pudo vivir en la pluralidad, la competencia y la cohabitación, para rematar después con el cambio de gobierno federal.

El cambio democrático no es únicamente la alternancia de los partidos políticos, es un puntal para igualar más el poder de un Presidente Municipal con el de un Gobernador y con el del Presidente de la República, es fortalecer la independencia entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y velar por la autonomía entre los diferentes niveles de gobierno.

El presidencialismo mexicano se dio no por el aumento de poder del presidente en turno, sino por la autorreducción de los poderes legislativo y judicial para representar los intereses ciudadanos. La omnipotencia presidencial sólo se acota, para dar a una nueva democracia, cuando verdaderamente se pluraliza el debate de la representación de los mexicanos, el pueblo tiene voz en el legislativo para

discrepar o concordar con el ejecutivo. El poder únicamente puede posicionarse para bien, sus acciones cotidianas dan certeza jurídica para la población.

La alternancia en el poder no puede ser el lugar común donde quepa la sinrazón como manifestación de las pasiones individuales dejando de lado la representación popular que fue conferida. No soslayemos, de acuerdo con múltiples sondeos, que la imagen en conjunto de los representantes populares está disminuida, “porque la democracia – asevera el gobernador Miguel Ángel Osorio Chong – se termina cuando exigimos más de aquello a lo que tenemos derecho y faltamos a nuestras obligaciones como ciudadanos” y también cuando fallamos como depositarios de la voluntad de la mayoría.

El pueblo puede errar en la asignación de la representación popular, pero en quien recae dicho mandato no tiene derecho a equivocarse en la búsqueda del bienestar de sus representados. En la escucha atenta de la propuesta de los

adversarios políticos siempre debe subyacer el verdadero beneficio de la colectividad.

La democracia no es el grito desbordado de las mayorías, sino la fuerza de la razón para recuperar la esencia humana, humanizarnos cada día. No es más demócrata quien más golpes reparte, sino quien más cosecha acuerdos que beneficien, en primera instancia, a los menos favorecidos en aras de una auténtica equidad y no de erróneas concepciones de igualitarismo.

Todos somos ciudadanos, no hay de primera y de segunda, tenemos los mismos derechos como hidalguenses que como mexicanos, por ende una democracia profunda se basa en un voto de iguales, aunque uno sea local y el otro federal. El voto tiene la misma cualidad, no podemos verlo sólo como cantidad.

El voto no puede minusvalorarse por el orden de gobierno. El voto tiene que servir como puntual de equidad para la negociación para satisfacer las expectativas de vida del ciudadano. El voto vale por lo que ayuda a resolver.

En el tránsito democrático que hoy vivimos debemos ser muy cuidadosos. El voto no puede ser arrastrado por la mercadotecnia política de los procesos que se enfocan hacia una población objetivo nacional, y que se aliente la confusión de los intereses que promueven los gobiernos locales. No podemos quitarle al elector la oportunidad de reflexionar las diferencias reales entre lo que representa lo municipal, lo estatal y lo federal.

Para reforzar la trascendencia del voto en México retomo un extracto de la ponencia del 3 de junio de 2004 de José Woldenberg, quien convocado por el centro para América Latina y el Caribe y el Instituto de Investigaciones Cubanas de la Universidad Internacional de Florida aseguró: “las elecciones – no la violencia – han demostrado ser la verdadera llave del cambio político. Todo su poder de transformación está ahí para quien quiera verlo. Las elecciones han alterado y siguen alterando todas las esferas de la vida política y muchas otras de la vida social y cultural. Han demostrado ser un instrumento eficaz, una

vía transitable, un lugar de cruces donde pueden disputar, discutir y convivir lo más viejo y lo más nuevo, las posiciones políticas más encontradas, la pluralidad realmente existente. En definitiva, las elecciones son el método por el que ha optado la sociedad mexicana.”

El cambio político en México fue posible por la consolidación de las instituciones, por lo que es necesario fortalecerlas para cimentar aún más la democracia. Las instituciones nos permiten la discusión civilizada, el afrontamiento no violento de los conflictos, la amplitud de miras, el respeto a la pluralidad, etcétera.

La democracia es buscar justicia para todos, no anteponer sólo lo que me beneficia, porque la auténtica política es la conjunción de acuerdos, la reunión para la construcción de mejores futuros. No se deben confundir los valores democráticos con la práctica de la anarquía.

Como lo ha dicho el gobernador Osorio Chong: “la democracia es indispensable para nuestro progreso y

desarrollo. Sólo el pleno desarrollo democrático permite la convivencia civilizada y permite conjugar la libre expresión de nuestra pluralidad con una gobernabilidad eficaz.”

Para ese desarrollo democrático debemos profesionalizar las representaciones. Actualmente en los poderes judicial y ejecutivo, tanto estatales como federales, hay mecanismos para un servicio profesional de carrera. Quizá estemos en el momento justo para hacerlo en el legislativo.

No soslayemos que la ciudadanía ya no se conforma sólo con votar, ahora exige y no le preocupa en demasía quién lo gobierne (derechas, centros o izquierdas) sino que gobiernen como quiere.

Con pleno conocimiento el Lic. Miguel Ángel Osorio Chong ha sido muy enfático al afirmar: “La construcción de nuestro desarrollo democrático es gradual, y es responsabilidad de todos. Corresponde al congreso local, al gobierno estatal, a los gobiernos municipales, a los partidos políticos, a las organizaciones sociales y a la ciudadanía, contribuir conscientemente a la democracia que nos demanda una sociedad dinámica y participativa como es la hidalguense.”

Y como muestra de que en Hidalgo existe la voluntad política para fortalecer el cambio democrático válgaseme comentar que seguramente la renovación de la legislatura local, en 2008, la haremos con un nuevo marco jurídico electoral, en cuya construcción participaron todos los que manifestaron su interés.

Concluyo mi intervención retomando otro pensamiento del Dr. Woldenberg: “La transición no es una idea ni un esquema preconcebido; no es el proyecto de un grupo ni de un partido; no tiene un protagonista privilegiado ni un sujeto único; no es una fecha, una coyuntura, una reforma, un episodio y mucho menos una campaña electoral, por importante que sea. La transición es la suma de todo eso y mucho más”.



TRIBUNAL
ELECTORAL
DEL ESTADO
DE HIDALGO



El Colegio del
Estado de Hidalgo



Se imprimieron 1,000 ejemplares,
en julio de 2007, en Lito Impresos Bernal.