

CAPÍTULO I. Sobre la Democracia: conceptos y el proceso histórico de transición

1.1 La actual noción de democracia en México.

La precisión conceptual es el objetivo de este capítulo. La idea es tener claro el sentido y orientación que se le dará a los conceptos sobre la Democracia que se utilizarán a lo largo de todo el trabajo de investigación. Siendo la relación entre la democracia y la política exterior de México, después de la transición, el objeto de análisis del presente estudio en este capítulo se determinará la noción de democracia válida para este momento. Para ello se hará una breve revisión sobre la evolución del concepto para terminar por justificar el por qué de determinadas características y por qué en este momento. Es necesario resaltar que en este capítulo se pretende exponer por qué es válido hablar de una lograda transición a la democracia electoral de acuerdo a situaciones anteriormente inexistentes y que hoy describen la actuación de una parte fundamental de nuestro sistema de gobierno. En México tenemos una democracia electoral en la que la celebración de sufragios competentes, libres, independientes y legítimos permiten una conformación plural de los representantes que habrán de dirigir el rumbo de la política interna y externa de nuestro país, situación nueva que nos permite considerar una transición y por lo tanto un cambio.

1.1.1 ¿Qué es democracia?

La discusión acerca del significado de la democracia gira, en un primer momento, en torno a los términos que lo conforman –*demos* y *kratos*– y a partir de ellos se ha generado toda una serie de discusiones paralelas que han dado lugar a una falta de consenso más o menos generalizada. Lo que sí queda claro dentro de estas discusiones es, que la palabra democracia

nace en el seno de la civilización griega y de la conjunción del *demos* y el *kratos*. La ambigüedad sobre el significado de la democracia nace de la falta de claridad de sus términos originarios, situación que Anthony Arblaster pone en manifiesto:

. . . ambos términos tienen más de un significado. *Demos* podría significar todo el cuerpo ciudadano que vive dentro de una polis particular o una ciudad-Estado, aunque también suele usarse para definir “la plebe”, “la muchedumbre” o “los órdenes inferiores”. *Kratos* podría significar poder o bien gobierno. Esta ambigüedad en ambos términos constitutivos, presente en el nacimiento del concepto y la realidad de la democracia, tiene una importancia permanente para comprender su significado y su historia (Arblaster; 1991: 25).

La democracia griega, típicamente representada a través del caso ateniense, difiere en gran medida de la democracia de hoy. Esta situación es atribuible a dos cuestiones: al momento histórico y a la disparidad entre el ideal y su aplicación en la realidad. El momento histórico es un factor determinante ya que “cualquier estudio de lo que es democracia . . . debe por fuerza ser un estudio histórico . . . [pues] el entendimiento contemporáneo de la idea necesita ubicarse en el contexto más amplio de cómo se ha entendido el término en el pasado, al menos para impedir una aceptación de nociones actuales de democracia como permanentemente definitivas” (Arblaster; 1991: 16). Para casi cualquier concepto de las Ciencias Sociales existe un espacio considerablemente amplio entre un ideal y su aplicación en la realidad. La democracia no queda libre de esta condición y es este espacio lo que ha generado el debate sobre la democracia maximalista y la democracia minimalista. La distancia entre el ideal y su aplicación debe ser acortada, según Benjamín Constant, a través de *principios intermediarios* que nos acerquen a los ideales adecuándose nuestro espectro espacio – temporal pues “cada vez que un principio parece inaplicable, es porque no conocemos el principio intermediario que contiene el principio de aplicación” (citado en Sartori; 1989: 96). Constant asegura que toda vez que no hacemos uso de

los principios intermediarios, en el momento de su aplicación se produce un gran desorden que destruye y trastorna. Con ello Sartori concluye, con ciertos rasgos platonianos¹, que “los ideales surgen de nuestra insatisfacción con la realidad y representan, en su origen, una reacción frente a lo que es” (*ibidem*) y debido a que los ideales están destinados a seguir siéndolo, éstos son realizables pero sólo de manera parcial. La parte realizable de los ideales no opera de manera exacta ni literal sino como un medio o una guía que pretende mejorar la realidad. El ideal de la democracia por lo tanto, funciona de manera diferente dentro de una realidad democrática y de una no democrática. Sartori aclara esta diferencia y asegura que mientras que en un régimen no democrático el propósito del ideal democrático es el de sustituir al sistema político operante por uno democrático; en un régimen democrático su propósito es constructivo o de refinamiento. Dicho de otra manera, el propósito constructivo se refiere a que éste tienda a la realización del ideal mediante reformas progresivas que interactúen con la realidad a través de la experiencia y la evidencia. Podría concluirse entonces que el propósito del ideal democrático en un régimen no democrático es alcanzar una democracia minimalista y en uno democrático es una maximalista u óptima.

Norberto Bobbio asegura que la diferencia entre los ideales democráticos y la *democracia real* ha dado origen a una cruda realidad que nada tiene que ver con el principio de la democracia (Bobbio; 1986: 18). La distancia entre los términos constitutivos de la democracia y la democracia real es tan grande que pulverizan el principio democrático. Tratar de acortar esta distancia por medio del maximalismo democrático genera anulación propia por sus tendencias perfeccionistas y su apego a la rigidez conceptual. La maximización del ideal democrático tiende a actuar en sentido contrario a su intención de refinamiento. Es por ello que “en la medida en que

¹ Anthony Arblaster retoma también la discusión sobre los ideales, pero él cita a Platón: “. . . la idea y el ideal funcionan más como correctivo a la complacencia que como un estímulo” (Arblaster; 1991: 16).

un ideal se convierta en realidad; en esa misma medida debe controlarse su retroalimentación” (Sartori; 1988: 100). Debe haber una revisión periódica entre los conceptos y objetivos de las teorías y reformas y la realidad y resultados que éstos hayan generado con la finalidad de no acentuar la distancia entre teoría y praxis. El debate ya no es entonces sobre la democracia maximalista e ideal o minimalista y suficiente sino sobre la democracia óptima o funcional.

Así, con base en estas dos cuestiones –al momento histórico y a la disparidad entre el ideal y su aplicación en la realidad– podemos definir lo que es la democracia para efectos de este análisis de acuerdo a la realidad democrática mexicana dentro del marco de su política exterior.

1.1.2 Democracia representativa y democracia electoral

Apelando a la diferenciación histórica entre la democracia griega y la democracia actual cabe aquí presentar algunas particularidades acerca de ellas. De acuerdo a lo que Arblaster comenta acerca de la democracia ateniense, ésta se basaba en la participación directa de la ciudadanía en el gobierno de las ciudades-Estado, ya fuera a través de la asamblea popular o *ecclesia*, como concreta encarnación del principio de la soberanía popular; o de los puestos de gobierno ocupados por ciudadanos elegidos al azar (1991: 33-34). En la actualidad una democracia al estilo ateniense es inoperable dadas las dimensiones de los Estados e inclusive de las ciudades en términos del tamaño de su ciudadanía y el de sus demandas. Es por ello que la democracia actual ha tomado la opción de la democracia representativa que se hace efectiva a través del sufragio ciudadano. Norberto Bobbio defiende esta idea y define a la democracia moderna, nacida como democracia representativa, como una forma de gobierno “caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establece quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas bajo qué procedimientos” (énfasis añadido) (Bobbio; 1986: 14). Sartori, al referirse a la democracia moderna también retoma el principio de representatividad al

considerarlo como el principio intermediario de aplicación a la realidad. El *quién* de Bobbio es asociado por Sartori con las estructuras del Estado constitucional y el *qué procedimientos* con las elecciones.

Dada la vaguedad conceptual de la democracia desde sus términos etimológicos – *demos* y *kratos* – podría argüirse que no existen límites acerca de cuánto poder para el pueblo y por lo tanto, sin los principios intermediarios de aplicación, el ideal democrático maximizado se traduciría en todo el poder para el pueblo. Esto confirma no sólo la nulidad de la maximización conceptual sino también que la optimización del ideal democrático debe “desarrollarse y convertirse en el principio de todo el poder para nadie” (Sartori; 1988: 101). La representatividad permite limitar el poder rompiendo con el principio de todo el poder para el pueblo toda vez que lo asigna sólo a aquellos a quienes el pueblo ha elegido. Sin embargo la representatividad no puede lograr el principio de todo el poder para nadie, a menos de que ésta se integre con pluralidad, buscando incluir la mayor cantidad de intereses a través un representante correspondiente, y contemple un sistema de pesos, equilibrios y sustitución que eviten aglomeraciones de poder que desemboquen en corrupción. La representatividad es entonces una necesidad de la democracia actual dadas las dimensiones de los gobiernos y la necesidad de limitación del poder.

Sartori asegura que los conceptos de democracia representativa y democracia electoral, son subtipos de la democracia participativa. La democracia representativa es participativa porque la designación de los representantes requiere o debe hacerse a través de la participación ciudadana; y la democracia electoral es participativa porque la celebración de elecciones es irrealizable a menos que se cuente con la participación ciudadana. Dadas estas características es claro también que la democracia representativa comprende o incluye a la democracia electoral. La democracia participativa se fundamenta en la idea de la participación como "tomar parte en

persona, y una parte autoactiva. La participación no es un mero hecho de ser parte de y menos aún un ser hecho parte de involuntario" (Sartori; 1989: 153). La relevancia de la participación en la democracia es tal, que ha sido uno de los elementos que la evolución de la historia democrática no ha tocado y Pericles, el demócrata ateniense, lo manifiesta así: "consideramos a quien no participa en la vida del ciudadano no como alguien que mire por sus propios asuntos, sino como un individuo inútil" (Tucídides citado en Bobbio; 1986: 44). A pesar de que la democracia participativa, al igual que la democracia directa, opera con mayor o menor intensidad en proporción al tamaño, la participación sigue siendo una base fundamental de cualquier sistema democrático. Bobbio también está de acuerdo en la importancia de la participación en la democracia pues aun en la definición mínima de un régimen democrático, "un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados" (Bobbio; 1986: 9), la participación es primordial. Finalmente David Held es mucho más contundente en cuanto a la importancia de la participación y coincide con Macpherson en que "la libertad y el desarrollo individuales sólo pueden alcanzarse plenamente, con la participación directa y continua de los ciudadanos de la sociedad y el estado" (Held; 2001: 301)

La democracia representativa nace sobre el principio de participación ante el impedimento de que una democracia directa opere en las democracias modernas y es, según Sartori, "una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen" (Sartori; 1989: 150). Bobbio refrenda a Sartori y afirma que "democracia representativa quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin" (Bobbio; 1986: 34). La democracia representativa podría considerarse, según James Mill, como "el gran descubrimiento de la época moderna, en la que se encontraría

solución a todos los problemas tanto prácticos como teóricos” (Held; 2001: 141) pues constituía la solución para conformar “un gobierno responsable y factible, potencialmente estable en grandes territorios y durante largos periodos de tiempo” (*ibidem*). Mas debido a que la participación no es suficiente ni explica la democracia representativa ésta debe valerse de otros medios, entre los que destacan las elecciones, para verticalizar la democracia.

La democracia electoral es entonces un subtipo de la democracia participativa comprendida por la democracia representativa y que funciona como un medio de transmisión del poder popular a los representantes a través del sufragio electoral. Al ser la participación electoral una participación indirecta, las elecciones son el procedimiento para concertar sobre quiénes serán los que resuelvan los problemas: "las elecciones no resuelven problemas; deciden quién habrá de resolverlos" (Sartori: 1989: 147). No obstante, de acuerdo a Sartori, la bondad de la teoría de la democracia electoral radica en que el pueblo ejerce su poder a través de las elecciones, toda vez que ésta postula una opinión pública autónoma y apoya a gobiernos que permanecen sensibles ante las opiniones del público y que cuentan con el consentimiento del pueblo. Las democracias representativas presuponen, de acuerdo a Bobbio, que los representantes, actuando como fiduciarios del poder que sus representados les han otorgado, gozarán de la confianza del cuerpo electoral y por lo tanto ya no serán responsables directamente frente a sus electores pues fueron llamados a tutelar los intereses generales de la sociedad y no los intereses particulares de quienes representan (1986: 37).

Finalmente vale la pena considerar que la democracia electoral sólo es posible dentro del marco de un sistema competitivo pues no tendría sentido la celebración de elecciones si los ciudadanos no tienen la posibilidad de elegir entre dos o más candidatos. Sin embargo un sistema competitivo no lo es con el simple hecho de presentar opciones sino que, según Sartori, es necesario que existan igualdad de derechos y ausencia de medios coercitivos que puedan disuadir

la competencia por miedo (1976: 259). Sartori afirma además que las estructuras competitivas poseen beneficios que protegen a los propios ciudadanos pues éstos obligan a sus representantes a actuar correcta y efectivamente pues de lo contrario pueden retirarles su voto y otorgárselo a otro contendiente. Se puede asumir por omisión entonces, que en un escenario de un sistema no competitivo la democracia no tiene cabida.

1.1.3 Democracia: el gobierno de la mayoría más la minoría

Podemos inferir entonces, de acuerdo al pensamiento Sartoriano y apelando al quiénes y qué procedimientos de Bobbio, que las condiciones básicas de las democracias modernas de gran escala son la participación del pueblo en el proceso de selección de los representantes que tomarán decisiones de acuerdo a los intereses generales de sus electores. Sin embargo la representatividad y las elecciones arrojan una condición más: la del principio de las mayorías.

Volviendo a la discusión sobre el *demos* y el *kratos*, de acuerdo a la manera en que Sartori los define, el poder es la fuerza o capacidad que tiene el pueblo de controlar a los otros (Sartori; 1989: 51-52). A pesar de que la participación y las elecciones son los medios para ejercer el poder en las democracias modernas, una elección no genera un representante por sí misma. "El lazo entre ambos se establece mediante una expectativa normativa (que es también vía la remoción, una expectativa sancionable) de la responsabilidad y rendición de cuentas de la persona elegida ante el electorado" (Sartori; 1988: 53-54). Dicho de otra manera, la legitimidad de la representación depende de su composición, de que las elecciones hayan sido libres, de que se hayan realizado sobre bases de competencia y poder pedir cuentas a los representantes.

Considerando que el *demos* ejerce su poder a través de la representación, la composición de ésta debe ser tan amplia como para incluir al pueblo considerado como el cuerpo entero de ciudadanos, los muchos, los más, los pobres y a la masa: debe comprender a la mayoría limitada

que respeta los derechos de las minorías. "La democracia concebida como el gobierno mayoritario por los derechos de la minoría se corresponde con todo el pueblo, es decir, con la suma total de la mayoría y la minoría. Debido precisamente a que el gobierno de la mayoría está limitado, todo el pueblo está siempre incluido en el demos" (Sartori; 1989: 57).

La libertad de las elecciones se manifiesta no sólo a través una opinión pública autónoma sino también a través del derecho individual "a seguir una línea de conducta y de mantener y defender opiniones que no cuentan con la aprobación de la mayoría" (J. Allen Smith citado en Sartori; 1989: 56) pues, como lo afirma Sartori, el principio de la mayoría requiere de mayorías que se transformen. Los derechos de las minorías son una condición necesaria de la democracia ya que son la base para la transformación de las mayorías: "la libertad de cada uno es también la libertad de todos; y adquiere su significado más concreto y auténtico cuando nos encontramos en una minoría" (Sartori; 1989: 58).

De acuerdo a Sartori, existe una situación de competencia electoral cuando hay más de un candidato conteniendo por un determinado puesto de representación y de competitividad y cuando la disputa entre los candidatos es tal que los porcentajes de selección quedan muy parejos. "La competencia es una estructura o regla del juego. La competitividad es un estado concreto del juego" (Sartori; 1976: 258). La competencia establece las bases del lazo entre la elección y la representación ya que es ésta la amenaza o estímulo que obliga a los representantes fiduciarios sobre sus responsabilidades y sobre el derecho petitorio de sus representados. La idea de la competencia electoral y el mercado político se deben a la concepción minimalista de la democracia de Schumpeter y a las de voz y salida de Hirschmann. Schumpeter establece que "el método democrático es aquel sistema institucional para llegar a condiciones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto popular" (Schumpeter citado en José Ramón Cossío; 2002: 13). Hirschmann establece que la

competencia del mercado político está determinado por la posibilidad que el votante tiene de expresar su voz a través del voto y de ejercer su libertad en la conformación de mayorías y minorías de acuerdo a sus preferencias y al desempeño de los representantes (Sartori; 1976: 262). Un sistema de partidos es competitivo toda vez que existe un mercado electoral en el que los partidos actúan bajo las mismas reglas respondiendo a las preferencias de los electores.

La definición de democracia de Schumpeter y la afirmación de Popper de que la democracia es "el sistema por el que los ciudadanos pueden deshacerse de sus gobernantes sin derramamiento de sangre" (Popper citado en Cossío; 2002: 14), son el origen de la concepción minimalista de la democracia al subrayar que es suficiente que haya elecciones competitivas para que haya democracia. En contraste con ellos, sus críticos, como Larry Diamond, afirman que las elecciones competitivas son una condición necesaria mas no suficiente para la democracia. Robert Dahl quien también comparte la visión sustantiva de la democracia, asegura que además de elecciones competitivas debe haber participación activa, igualdad del voto, comprensión ilustrada u opinión pública autónoma y racional, ejercicio del control final sobre la agenda e inclusión de los adultos (Robert Dahl; 1999: 47-48).

Estas condiciones sugeridas por Dahl recuerdan la aseveración de Bobbio de que el proceso de democratización actual " . . . consiste no tanto, como erróneamente se dice, en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como en el paso de la democracia política en el sentido estricto a la democracia social" (Bobbio; 1986: 42). Puesto de otra forma, las prácticas democráticas no deben limitarse a la esfera política y deben ser parte de la cultura cívica pues la esfera política está incluida en la social toda vez que no hay decisión política que no esté determinada por la sociedad civil.

Sartori es un poco más equilibrado con respecto de las condiciones de la democracia moderna según la línea minimalista - maximalista y como se mencionó anteriormente, él apuesta por una

democracia funcional basada en "a) el principio de la mayoría relativa; b) los procedimientos electorales; y c) la transmisión del poder que supone la representación" (1989: 54).

1.1.4 ¿Porqué una democracia representativa y electoral en México?

Aun cuando antes de las elecciones del año 2000 el 46.46% de la población gobernada a través de los municipios y el 32.5% de la población regida bajo gobiernos estatales estaba ya en control de un partido diferente al PRI, (Lujambio; 2000: 14) es sólo a partir de las elecciones presidenciales de este año cuando en México se vuelve efectiva la posibilidad de alternancia en todos los niveles de gobierno, incluyendo el federal. Con la celebración de estas elecciones, la historia partidista del país rompe con el marco que la definiera por más de 70 años: un sistema de partidos no competitivo en el que, a pesar de la existencia de más de un partido, no había la posibilidad de alternancia. Dicho de otra manera, regía un sistema de partido hegemónico en el que aparentemente existían condiciones normativas de competencia e inclusive también las de competitividad. El sistema de partidos de México es, según Sartori, un caso sui generis pues no se trata de un sistema de partido dominante en una situación cuasi competitiva o de un multipartidista sin competitividad. El sistema de partido hegemónico describe una situación en la que

. . . no [se] permite una competencia oficial por el poder, ni por una competencia de facto. Se permite que existan partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce el hecho de la alternación; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder (Sartori;1992: 2762).

Una característica más del sistema de partido hegemónico de México es el pragmatismo con el que el partido oficial, desde que se fundara en 1929 bajo el nombre de Partido Nacional

Revolucionario (PNR), se ha manejado. La propia naturaleza corporativista del sistema así lo exigía y es también esa capacidad de mutación del partido lo que le permitió aglutinar el control de la vida política hasta el 2000 cuando la alternancia se da también en el poder Ejecutivo. A pesar de que el aparente marco institucional de la política mexicana ha sido desde 1917 el de una democracia representativa electoral éste no logra rebasar la dimensión normativa. Es sólo después de una serie de reformas electorales y transformaciones en el sistema y la cultura política cuando finalmente México logra transitar a la dimensión efectiva de la democracia representativa y electoral. Si bien es cierto que hay fuertes debates con respecto de la transición o no transición mexicana a la democracia, es válido considerar una transición dentro del marco de la democracia electoral y el sufragio efectivo. Esta transición implica la observancia de las condiciones mínimas para la democracia y cualquier refinamiento sobre ella se mueve más en sentido de la consolidación y hacia la democracia maximalista.

Hay una gran variedad de nociones de democracia, por ello es necesario estudiar los casos bajo un espectro espacio temporal bien establecido y con definiciones claras y explícitas de las mismas. La noción de democracia en México al momento en que se escriben estas líneas es el de una democracia representativa y electoral. Representativa porque es ésta la noción más adecuada para las dimensiones del estado moderno y porque presupone ser “la forma en la que los gobernantes actúan buscando el mejor interés para la mayor parte de los ciudadanos” (Cossío; 2002: 17). La representación es entonces un medio efectivo para que el pueblo gobierne. Y electoral pues es precisamente durante las elecciones cuando se da una situación de pueblo gobernante o de pueblo en función de gobierno (Sartori; 1989: 116). Sin embargo lo correcto acerca de la noción democrática de México no se basa únicamente en las características de la democracia representativa y electoral sino en las propias condiciones del país.

Siendo que las elecciones computan opiniones, son éstas el fundamento del voto y por lo tanto la validez de la representación como fiduciaria de los mejores intereses del electorado. Las elecciones, así como la democracia, dependen de la libertad del individuo, por lo tanto, habrá elecciones libres toda vez que éstas expresen opiniones libres que conformen mayorías para gobernar y minorías que promuevan el debate y el disenso. La opinión pública, de acuerdo a Sartori, se genera a partir de la información sobre asuntos públicos o de interés general y ésta es simplemente “una pauta de actitudes o un abanico de demandas” que los representantes deberán atender debido a la imposibilidad de que todos los ciudadanos articulen una opinión razonada acerca de todos los asuntos (1989: 116-166). Por ello se considera que “la opinión pública puede sostener y sostiene el edificio de la democracia representativa, pues la democracia electoral pide de ésta más o menos lo que ésta ofrece” (Sartori; 1989: 161).

El nivel de participación política del ciudadano promedio en México está condicionado por la relación existente entre la apatía y el sentimiento de eficacia política. La intensificación de la participación política tanto en un sentido electoral como en uno más amplio –iniciativas ciudadanas, derecho de petición, agrupación y organización de la sociedad civil, etc- va estar condicionada por esa relación de la manera en que Held lo describe:

Si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merece la pena, que participen activamente y que, además, defiendan la idea de que las decisiones colectivas deban ser obligatorias. Por el contrario, si las personas son sistemáticamente marginadas y/o pobremente representadas, es probable que crean que rara vez se tomarán en serio sus opiniones y preferencias y se considerarán con el mismo peso que las de los demás, o se valorarán en un proceso imparcial y justo. Por lo tanto, es probable que encuentren pocas buenas razones para participar en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas, y que consideren que este proceso es autoritario (Held; 2001: 302).

Es posible atribuir los juicios de valoración hechos por Held para describir la participación mexicana en comicios electorales en diferentes épocas. En un primer momento, “la antidemocracia del sistema electoral mexicano no se debe a que . . . la ciudadanía no se interesara en competir por el poder en la arena electoral . . . amplios sectores de la ciudadanía inconforme . . . se aislaron de la arena electoral porque cuando recurrieron a ella para competir por el poder, como en 1940, 1946, 1952, se toparon con el autoritarismo, la formación de un partido estatal y el fraude electoral” (Molinar; 1991: 156). Si bien es cierto que posteriormente en la historia electoral de México hallamos muy altos porcentajes de votación a favor del PRI, 90.55% en 1958; 87.80% en 1964; 83.25% en 1970; 87.84% en 1976 (Castellanos; 1997: 179-223), la veracidad de los registros o legitimidad de las votaciones está en entredicho dada la ausencia de condiciones de competencia, de alternancia efectiva y por el control del gobierno sobre las estructuras electorales para garantizar la permanencia de un mismo partido en el poder. Estas condiciones generaron un ambiente de falta de confianza y credibilidad en el sistema que empezó a verse reflejado en los porcentajes nacionales de votación a partir de 1982 cuando el PRI obtiene ya sólo un 50.36%. Esta tendencia a la baja sigue repitiéndose y en las elecciones de 1988 vuelve a obtener sólo 50.36%² y un 50.13% en las de 1994. Sin embargo la pérdida de credibilidad en el sistema político se refleja también en la tendencia a la baja de los porcentajes de votación a favor del PRI. Para las elecciones del 2000 existían ya demasiados compromisos, expectación interna y externa y candados de seguridad que era imposible alterarlas. Gracias a estas condiciones crecen las expectativas de los electores de que su participación sería efectiva y las elecciones arrojan un resultado a favor del Partido Acción Nacional con 42.52% y sólo un 36.11% para el PRI,

² Llama mucho la atención el hecho de que el porcentaje de votación obtenido por el PRI en las elecciones de 1988 sea exactamente el mismo que se obtuvo en 1982, pues es precisamente durante estas elecciones cuando se cometió el más grande fraude electoral en contra del Partido de la Revolución Democrática argumentando una “caída en el sistema” de conteo.

convirtiéndose con ello en el más bajo porcentaje jamás obtenido (www.ife.org.mx). Sin embargo el gran mérito que hizo posible la transición a una democracia electoral fue gracias a una alternancia pacífica resultado del largo proceso de reformas que no sólo independizó a las instancias electorales del gobierno sino que permitió además sentar las bases para la competitividad.

Volviendo a las particularidades de México hay que considerar las nociones de democracia representativa y electoral que Sartori ofrece, pues resultan adecuadas para describir la realidad del país. Partiendo del hecho de que la democracia representativa y electoral no precisa de un electorado culto y competente, como el que otras nociones de democracia más desarrolladas exigen, ésta concuerda con las condiciones que se dan en México. Incluir o pretender describir a México bajo nociones mucho más complejas que la democracia representativa y electoral, como la democracia desarrollista, la democracia directa y el fin de la política, la democracia legal, la democracia participativa, la autonomía democrática o la democracia cosmopolita, que presenta Held en su libro *Modelos de Democracia* (2001), no sólo es incongruente sino que además provocaría el anquilosado error de siempre: contar con un marco normativo desfasado de la realidad. No podemos exigir una democracia maximalista en donde apenas se presentan las condiciones mínimas de una democracia y en donde ésta no ha sido aprehendida como una forma social sino como la forma de gobierno y nada más. Es correcto afirmar, por las condiciones político-institucionales, culturales y sociales presentes, que México ha transitado a una democracia electoral –como una forma de democracia representativa–.

En cuanto a las condiciones político-institucionales es importante destacar la autonomía, legitimidad y credibilidad que el Instituto Federal Electoral se ha ganado; la conformación de la representación al interior de las cámaras de representantes y su distribución entre diversas facciones políticas a nivel nacional – del 100% que tenía el PRI en 1960, pasa a un 47.60% en

1997 – (Lujambio; 2000: 38); el número de cabezas estatales gobernadas por la oposición – del 100% de gobernadores priistas que había en 1988 el 31.25% son de la oposición para 1999 – (Lujambio; 2000: 14); y el número de municipios no gobernados por el PRI – de 1 de 2, 364 en 1960 dejan de gobernar a 583 de 2,419 para 1999 – (Lujambio; 2000: 79, 83) por mencionar algunas. En materia social y de cultura política, de acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) la sociedad mexicana ha aprehendido ya la democracia en sus rasgos de cultura política pues, el 56% de los encuestados prefiere a la democracia como forma de gobierno aunque no asegure el avance económico; el 13% denunció estar a favor de una dictadura si ésta asegura el avance económico y sólo el 10% opinó que no era importante si la forma de gobierno era una democracia o una dictadura.

Es posible afirmar que México es una democracia representativa y electoral que ha sentado las primeras bases para evolucionar hacia una forma de democracia más refinada y de acuerdo a las necesidades que el país requiere. Por lo pronto hemos dado un primer importantísimo paso: que es el de la independencia y efectividad de la legalidad en materia electoral como condiciones que garantizan la competitividad. Hemos transitado a la democracia electoral.

1.2 La transición mexicana de un sistema de partido hegemónico a la democracia electoral

Hoy las elecciones se dan en el marco de un proceso de transición democrática que ha supuesto, en esencia, dos cosas: elecciones cada vez más limpias y poder crecientemente compartido entre partidos políticos. Es esa la transición democrática de México: que el poder se someta cabalmente al juicio ciudadano en las urnas, y que el poder político compartido someta a contrapesos y controles el ejercicio de la función pública

Alonso Lujambio, *El poder compartido*, 2000.

El término transición por sí mismo implica el cambio de una situación a otra. La transición democrática en México, se refiere al cambio de un sistema de partido hegemónico a una democracia electoral efectiva sostenida por un sistema multipartidista de elecciones competitivas, limpias, equitativas y confiables. Una de las particularidades de la transición mexicana ha sido la gradualidad con la que se ha llevado a cabo y con base en el arreglo institucional y legal. Gradualidad porque tuvimos que esperar 40 años desde 1960 cuando el primer municipio fuera gobernado por un partido diferente al PRI e instrumentar por lo menos 7 grandes reformas electorales – 1946, 1963, 1973, 1977, 1989, 1993, 1996 – a lo largo de más de 50 años para que elecciones competitivas, libres e independientes se respetaran para la conformación del gobierno. Elección tras elección las instancias de gobierno dominadas por el PRI fueron disminuyendo a la par que las dominadas por otros partidos fueron aumentando de manera consistente y gradual. En el caso mexicano el milagro de la democracia, que “radica en que las fuerzas políticas en conflicto obedezcan los resultados de la votación” (Cossío; 2002: 19), ha resultado efectivo pues aun ante la falta de credibilidad de los resultados electorales, las fuerzas opositoras optaron por la vía de la legalidad y fueron introduciendo cambios sistémicos siguiendo, en un principio, las propias reglas impuestas por el partido hegemónico y que terminaron por darles el margen de acción suficiente para que la transición culminara en alternancia electoral efectiva y en todos los niveles de gobierno. “Se concibe la transición democrática como el periodo de sustitución pacífica y negociada de los viejos mecanismos verticales y autoritarios de control político por un auténtico régimen de partidos plural, representativo, sustentado en elecciones libres, transparentes, capaces de devolver al elector el principal derecho del ciudadano: elegir a sus gobernantes” (Salazar; 2001: 28).

El largo trayecto de transición a la democracia electoral en México puede ser entendido a través de determinados periodos y momentos coyunturales que han dado lugar a tres sistemas electorales diferentes, precedidos por una etapa preformativa. Para ello y de acuerdo al análisis que hace Juan Molinar Horcasitas en *El tiempo de la legitimidad*, se analizarán cuatro periodos: 1) preformativo de 1917 a 1946 en donde se sientan las bases para el sistema hegemónico; 2) formativo de 1946 a 1963 cuando se consolida y alcanza su máximo esplendor el sistema; 3) clásico de 1963 a 1976 cuando empiezan a introducirse mecanismos de legitimación; y 4) posclásico de 1976 a 1985 cuando se sientan las bases para la alternancia y democratización. Son las elecciones de 1988 el momento coyuntural que describe el inicio a la transición electoral y que culmina con la alternancia en las del año 2000, dando lugar a un quinto periodo. Este último periodo es el que enmarca las variables de la investigación –la democracia y la política exterior– sin embargo éstas se integrarán en capítulos posteriores pues aquí se analizarán sólo a manera de antecedentes históricos.

1.2.1 Periodo preformativo: 1917 - 1946

Durante este primer periodo (1917 - 1946) las elecciones son un rasgo característico del orden político mas no constituyen una parte medular del sistema político. Es este un periodo de gestación en el que se presentan tres etapas distintas: la primera de ellas caracterizada por “integrar un complejo multipartidismo, a nivel nacional y regional, que resultaba funcional en un sistema basado en relaciones caudillistas-caciquistas” (Molinar; 1991: 22) y que corre de 1917 hasta 1933 cuando una reforma al Partido Nacional Revolucionario (nacido en 1929) ordena la disolución de los partidos y organizaciones políticas adherentes al partido. La segunda es una etapa en la que “tuvo lugar un proceso que tendía a la creación de un sistema de partido único, incorporador de fuerzas sociales y en alto grado excluyente de oposición externa, pero sin

vocación totalitaria” (Molinar; 1991: 23). Esta etapa empieza a partir de la reforma de 1933 y dura hasta 1938 cuando Cárdenas cambia el nombre del partido por el del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y sienta las bases del corporativismo. Y, la tercera etapa inicia en 1938 y culmina en 1946 durante el alemanismo y ya con el con el controvertido nombre de Partido Revolucionario Institucional. Durante esta última etapa se presentan algunas características por resaltar. Entre ellas la creación de diversos partidos coordinados desde el centro pero con la intención de tener alcance nacional, los desprendimientos por parte de la elite revolucionaria que optó por la vía política-electoral y ya no las armas y la serie de “reformas y creaciones políticas [que] contribuyeron paulatinamente a centralizar el control de los procesos políticos en el Ejecutivo Federal y la burocracia del partido del Estado” (Molinar; 1991: 24).

1.2.2 Periodo formativo: 1946 - 1963

El segundo periodo, bautizado por Molinar como periodo formativo, arranca con la promulgación de la Ley Federal Electoral de 1946. Esta ley centralizó la organización y vigilancia de los procesos electorales en la Secretaría de Gobernación y en las autoridades federales de la Comisión Federal de Vigilancia y el Consejo del Padrón Electoral en una pirámide de lealtades que iniciaba con la designación del Secretario de Gobernación por parte del Presidente. Además de esta centralización, se introdujeron férreos controles para los partidos y el registro de ellos, aumentando los requisitos y disminuyendo los derechos. Es esta ley de 1946 la que determina las dos líneas que darían forma al sistema electoral mexicano caracterizado por el dominio de un partido hegemónico y la no competitividad en las elecciones: “la centralización de la organización y vigilancia de los comicios; y la exclusión de la participación electoral a las organizaciones que no asuman la forma de partido político nacional con registro” (Molinar; 1991: 28). A lo largo de este periodo hay una serie de reformas sobre reformas (1949, 1951, 1954),

dirigidas todas ellas a restringir el acceso a las fuerzas políticas disidentes y que cerraban la posibilidad de que los herederos de la revolución no canalizaran su disenso mediante alternativas electorales. El resultado final de este periodo es la restricción a la pluralidad política dando paso a un sistema electoral no competitivo dominado por un partido hegemónico. Sin embargo, la oposición empezó a agitarse ante las restricciones que se le imponían y principalmente el ala derechista, consagrada en el Partido Acción Nacional por antonomasia, opta por estrategias más agresivas. En 1958 el PAN decide retirar de la Cámara de Diputados a sus recién elegidos candidatos. Este fue acto de reprobación de los sistemas electorales y una denuncia a la ilegitimidad que ponía en riesgo la credibilidad del partido y la paz social. Paralelamente se desataron una serie protestas y conflictos que no son organizados ni llevados a cabo por el partido, pero que manifiestan el mismo desaprovecho al sistema político: movimientos magisterial y ferrocarrilero, situaciones de violencia e invasiones en el campo perpetradas desde la Central Campesina Independiente y la Confederación Nacional Campesina, movimientos populares regionales, guerrillas regionales y la formación del Frente de Liberación Nacional. La participación de la oposición era el medio de legitimación del régimen por la tanto su retirada propició la introducción de las reformas de 1963 que pretendían continuar con el sistema de dominación del partido y abrir la representación popular a la oposición con tal de que no saliera de la arena política.

1.2.3 Periodo clásico: 1963 - 1977

El siguiente periodo que inicia en 1963 introduce una nueva reforma electoral que pretendía atacar la crisis de legitimidad que el sistema presentaba. La reforma de 1963 buscaba ser conciliadora con la oposición al incluir los diputados de partido, pero represora a la vez, sancionando a los partidos con la pérdida de registro si sus candidatos vencedores no se

presentaban a desempeñar sus funciones, ello a raíz de las acciones de 1958. Era evidente que ya no sería tan sencillo mantener el control frente a una reacia oposición de tal manera que “a partir de 1963 la estrategia se tornó más compleja y desde entonces se ha buscado controlar el sistema de partidos manipulando el sistema electoral, especialmente en lo relativo a los mecanismos de representación popular” (Molinar; 1991: 66). La reforma de 1963 pareció efectiva pues no sólo logra paliar los ánimos de la oposición sino que estimula además a los partidos a presentar el mayor número de candidatos por el incentivo que los 5 diputados de partido, para aquellos que alcanzaran el 2.5% de la votación nacional, genera. Sin embargo, la importancia de la reforma de 1963, según Lujambio, es que abrió por primera vez la posibilidad de crear una cultura civilizatoria fundamentada en el diálogo partidista al interior de las cámaras (2000: 25-6). Los problemas de legitimidad por falta de oposición parecieron desvanecerse, sin embargo las inconformidades se manifiestan nuevamente en 1964 y 1968 con los movimientos médico y estudiantil, y el discurso modernizador del partido empieza actuar en forma contraria al partido y es en este momento en que empieza a surtir efecto la tesis planteada por Héctor Aguilar Camín en *Después del milagro*.

De Benito Juárez a Miguel de la Madrid, el Estado ha llevado la iniciativa en construcción de la nación. Erigió un poder central sólido y minuciosamente ramificado, tomó en sus manos o promovió las empresas estratégicas de transformación de la naturaleza y vencimiento de la geografía. . . Fue el Estado también quien organizó políticamente a la sociedad, acogiendo en su seno los intereses que parecían brotar de ella, hasta volverse durante décadas la gran olla incluyente, el espacio fundamental de la vida política. Por último el Estado modernizador . . . ha sido el centro irradiante de la conciencia mexicana, ha reconocido y en parte inventado su nacionalidad, diseñado su civismo, generalizado sus símbolos, sometido o neutralizado su voluntad cuidadosa, expropiado la cultura de manos particulares y construido la infraestructura educativa. Su paradoja profunda es que al hacer todas y cada una de esas cosas sembró también la sociedad que habría de rebasarla (Aguilar; 1988; 25-26).

Esta tesis de Aguilar Camín la confirman Becerra et.al. pues aseguran que el movimiento de 1968 fue el primer episodio masivo perpetrado por “ese sector, hijo predilecto del desarrollo estabilizador, el que cuestionaba la restricción de libertades políticas, el ejercicio monocolor del gobierno, la asfixia del debate público, el clima cultural controlado” (2000: 17) que dio lugar al inicio del reclamo por la democracia.

Para las elecciones de 1973 surge el primer resultado de la paradoja modernizadora con la división de los sectores urbano y rural. El voto duro del PRI, concentrado en las zonas rurales, empieza a ser rebasado por la propia sociedad que el impulso modernizador venía forjando desde la época juarista. Ante esta nueva circunstancia el PRI estaba obligado a cambiar el juego electoral si quería seguir manteniendo el control pues la pluralización de las preferencias electorales no podía ser englobada dentro del partido. El PRI se volvió víctima de la crisis de los sistemas de partido hegemónico: “o aumentan la represión de los grupos y sectores sociales movilizados o se renuevan constantemente para sobrevivir sin democratizarse” (Molinar; 1991: 81). Por ello hubo otra reforma electoral en 1973, una más, que modificaba el sistema de diputados de partido reduciendo el porcentaje mínimo de votación nacional de 2.5 a 1.5% para acceder a los diputados de partido y además se aumentaron hasta 25 el número de éstos. Nada de esto fue suficiente sin embargo, y la crisis de legitimidad se agudiza en las elecciones de 1976 al presentarse José López Portillo como candidato único debido a la disputa interna del PAN que le impide presentar un candidato presidencial. Estas elecciones, de acuerdo a lo que Becerra et.al. exponen, son la más expresa representación de la debilidad de la vida electoral pues “el estado de la Revolución, heredero del movimiento armado, Estado abarcador, modernizador, hegemónico [que] operaba . . . [en] ausencia de partidos competitivos e inexistencia de reglas electorales abiertas” (2000: 21) ya no pudo estirar más su discurso de legalidad ante unas elecciones que

resultaron “ser un poco más que un formulismo insípido. Un solo candidato, una sola opción, una campaña en solitario en un país convulso, cerrado y agraviado” (2000: 19).

1.2.4 Periodo posclásico: 1977 - 1985

El siguiente periodo da inicio con la llamada LFOPPE “Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales” orquestada por Jesús Reyes Heróles en 1977. Esta nueva reforma, al igual que la de 1946, pretendía atacar los problemas de control y legitimidad pero ésta logra hacerlo con mayor éxito. Esta ley abre espacio a organizaciones políticas no partidistas y concede amnistía a presos y prófugos políticos. Además hizo una serie de concesiones en materia de financiamiento partidista e introduce

el sistema de representación proporcional junto al de las mayorías; conservó el voto de los representantes de todos los partidos en todos los órganos colegiados; estableció la posibilidad de obtener registro partidario mediante su condicionamiento a los resultados electorales (Molinar; 1991: 97) [Sin embargo] no facilitaba la vigilancia electoral necesaria para suprimir el fraude electoral; se consideraba inapropiada la hegemonía asegurada del gobierno en las instancias organizadoras, vigiladoras y calificadoras de los procesos; se consideraba inadecuado el sistema de organización, levantamiento y registro del padrón electoral . . . y, en síntesis, se consideraba que la nueva ley sería insuficiente si el gobierno no modificaba sus prácticas electorales (*ibidem*).

La LFOPPE se dirige hacia el problema de la centralización de los procesos de organización y vigilancia de los comicios que la reforma de 1946 había generado y abre los espacios a las organizaciones políticas no partidistas para que se conformaran como fuerzas nacionales partidistas. Lujambio reconoce también la importancia de esta reforma ya que ésta “ampliaba al electorado las opciones ideológicas disponibles, terminaba con la intolerancia hacia la izquierda, hacía posible el abandono de estrategias de ruptura y favorecía el trazado de una ruta ordenada de cambio político institucional” (2000: 26). No obstante LFOPPE no resuelve por

completo los problemas de legitimidad e inclusive hace aumentar los niveles de desproporcionalidad por las fórmulas pues la de representatividad mínima, favorecía a los partidos minoritarios grandes premiándolos al obtener más del 5% de la votación, pero la de primera proporcionalidad los castigaba al ceder a los partidos más pequeños los primeros 2 diputados de cada circunscripción después de rebasar el 0.5% de la votación. Esta situación se pone de manifiesto en las elecciones de 1985 cuando se agotan las capacidades de la reforma electoral de 1977 y se “generaron las condiciones políticas e ideológicas que favorecieron la colocación de la cuestión electoral en el primer plano de la vida política mexicana” (Molinar; 1991: 139).

Este nuevo marco electoral abre paso a la erosión del apoyo electoral del PRI manifestada en “una enorme diferencia entre los niveles federales y locales de cobertura y concurrencia partidaria [que] es, de hecho, la primera constatación de una de las características principales del sistema electoral mexicano: su profunda segmentación” (Molinar; 1991: 119). El fenómeno sobre el comportamiento segmentado del electorado es muy bien descrito por Aguilar Camín quien asegura que “en el mundo electoral mexicano, priva un sistema dual, cuyo comportamiento es cualitativa y cuantitativamente distinto. Sus polos son el patrón de votación – y en general la estructura electoral – de los distritos rurales y el patrón de votación de los distritos urbanos” (1989: 139). Esta dualidad responde a preferencias partidistas bien determinadas que dan al PRI su llamado voto duro o estructural emanado de los distritos rurales. Esta segmentación fue en parte propiciada por el discurso modernizador del estado, por las recurrentes crisis económicas en detrimento de las condiciones sociales, por la extralimitación de las capacidades de control del sistema hegemónico y por las paulatinas concesiones electorales que finalmente hicieron viable y posteriormente verificable el escenario de madurez de empezar a dismantelar al PRI por los estados, que Gabriel Zaid planteara en *Adiós al PRI*:

¿Qué partes son desconectables del sistema? Para empezar precisamente las más problemáticas: los gobiernos locales. Estúdiense cualquier alternativa y se verá que, por ahora, no es posible sacar [otra] parte del sistema sin cambiar el sistema completo . . . En primer lugar, su capacidad de interferencia con el resto del sistema es mínima. . . los gobiernos de los treinta y un estados . . . no tienen más que la sexta parte de los empleos del sector público . . . Y para el sistema el costo/beneficio de perder control/ahorrarse broncas hace más barato democratizar la provincia que cualquier otra parte del sistema . . . bastarían unas cuantas gubernaturas reconocidas a la oposición para que la reacción en cadena fuera incontenible, para dar esperanzas y reanimar decisivamente a toda la sociedad, para desencadenar la madurez política del país (Zaid; 1985: 47-19).

La transición a la democracia electoral inicia en los estados acogiéndose de las ranuras que las reformas electorales abren en el sistema hasta volverse una ola de alternancia que alcanza el poder Ejecutivo nacional el 2 de julio de 2000. De 1989 cuando se le reconociera el primer triunfo a la oposición panista en la gubernatura estatal de Baja California, pasaron sólo 9 años para que 10 de 32 entidades federativas fueran gobernadas por partidos diferentes al PRI (Alonso Lujambio; 1999: 103). La evidencia que Aguilar Camín aporta en este mismo sentido es también ilustrativa sobre la gradual pérdida de influencia del PRI en la competencia electoral: “según las propias cifras oficiales, entre 1964 y 1988, apenas veintiún años, el PRI ha perdido 36% de la votación total del país, pasando del apabullante, 86.3% de 1964 al resignado, aunque todavía alto, 64.8% de 1985 y al severo 50% de 1988” (1989: 138).

La presentación de estos cuatro periodos refieren la evolución del sistema electoral de nuestro país desde que se conformara en 1917 con base en la Constitución promulgada ese mismo año y de actual vigencia. La importancia de considerar estos espacios temporales radica en tener un marco referencial que convalide nuestro supuesto de que la transición democrática electoral en México es producto de un cambio constante y gradual que ha trasladado a las elecciones de un papel periférico (etapa preformativa) a uno protagónico (a partir de 1988). Coincido con

Lujambio en su tesis de que la transición democrática se inicia a partir de las elecciones de 1988 y en que las dos reformas electorales previas al inicio de la transición la de 1962 y la de 1977, que se describen en este capítulo, “fueron las más importantes sobre las que pudo levantarse, a partir de 1989-1990, una institucionalidad para la democracia” (2000: 17). Dicha institucionalidad dio paso al cambio político “producto de la combinación de la presión, la negociación y el arribo a acuerdos para una reforma institucional entre las oposiciones y el régimen no-democrático que no se colapsa pero transita en el marco, sin embargo de la misma Constitución” (*ibidem*).

Si bien es cierto que la evidencia presentada por las reformas electorales podría parecer insuficiente para confirmar la aseveración sobre la transición de un sistema de partido hegemónico sin condiciones de competencia a una democracia electoral, también lo es que no es objeto de la presente investigación hacer un profundo estudio sobre ella sino utilizarla como un punto de partida para analizar la influencia que la democracia ha tenido en la formulación e instrumentación de nuestra política exterior a partir de 1988 y hasta la actualidad. Es por ello que se considera suficiente esta revisión histórica y por lo que en capítulos posteriores se analizarán las reformas electorales a partir del periodo de estudio (1988 – 2003) considerado como decisivo para la transición democrática.

