

**LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA:
CLAVES DE LECTURA**

COLECCIÓN CAFÉ DE ALTURA
HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA: CLAVES DE LECTURA

MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA
FERNANDO CASTAÑOS
JULIO LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO

(COORDINADORES)



IIS

FICTICIA

MÉXICO
2012

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto, de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo Editorial de las Colecciones de Libros del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio, sin el consentimiento por escrito de su legítimo titular de los derechos.

LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA. CLAVES DE LECTURA

D.R. © mayo de 2012

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Sociales
Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.
Primera edición: México, 2012

D.R. © mayo de 2012

Por características tipográficas y de diseño editorial

Editorial Ficticia, S. de R.L.

Sierra Fría 220, col. Lomas de Chapultepec, C.P. 11000, México, D.F.

www.ficticia.com libreria@ficticia.com.

Ficticia Editorial es miembro fundador de la AEMI (Alianza de Editoriales Mexicanas Independientes)

Proyectos DGAPA-PAPITT

IN 307705 “La consolidación de la democracia en México. Análisis y perspectivas.!”

IN 311208 “Calidad de la democracia: tensiones y horizontes.”

POR FICTICIA EDITORIAL

Editor: Marcial Fernández

Diseño de la colección y portada: Armando Hartzacorsian

Formación de planas y pre prensa: Paulina Ugarte Chelén

Coordinación editorial: Mónica Villa

Colección CAFÉ DE ALTURA: HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES:

Consejo colegiado: Dr. Jorge Cadena-Roa (presidente), Dr. Fernando Castaños, Dr. Miguel

Armando López Leyva y Dra. Cristina Puga

POR INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM

Coordinación editorial: Berenise Hernández Alanís

Cuidado de la edición: Adriana Guadarrama Olivera

ISBN de la UNAM: 978-607-02-3217-6

ISBN de Ficticia: 978-607-7693-59-8

Impreso y hecho en México

CONTENIDO

Prefacio

MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA
FERNANDO CASTAÑOS
JULIO LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO
11

Introducción

MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA
FERNANDO CASTAÑOS
JULIO LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO
13

I. AMÉRICA LATINA

19

América Latina: la democracia en tensión
JULIO LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO
25

Democracia y desarrollo político: claves y conjeturas
para entender el malestar con la democracia en América Latina
JOSÉ LUIS VELASCO
CARLOS CHÁVEZ BECKER
47

Las elecciones presidenciales de 2006 en Colombia:
cambio institucional, nueva configuración partidista y reelección

JAVIER DUQUE DAZA

67

Argentina antes y después de la crisis de 2001. Desnacionalización
partidaria, fallos de coordinación estratégica y desutilidad social

DIEGO REYNOSO

117

II. MÉXICO

159

Gobernabilidad democrática

JOSÉ WOLDENBERG

165

Elección presidencial 2006: la lógica del conflicto y sus efectos
en la autonomía del Instituto Federal Electoral

NOEMÍ LUJÁN PONCE

EDUARDO ALEJANDRO ALBARRÁN OSCÓS

181

De la candidatura de unidad (1988) al voto útil (2000):
una estrategia común para derrocar al PRI

MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA

245

La reforma judicial mexicana a la luz de la experiencia regional

SILVIA INCLÁN

289

Sierra Nevada: un movimiento ecologista
y promotor de la democracia en un régimen en transición

PEDRO MOCTEZUMA BARRAGÁN
MAURICIO MÉNDEZ SANTA CRUZ

311

Reflexiones finales: sobre la vigencia de las teorías
de la democratización para estudiar América Latina

JORGE CADENA-ROA
MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA

345

PREFACIO

MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA
FERNANDO CASTAÑOS
JULIO LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO

Como en nuestros dos libros previos (Castaños, Labastida y López Leyva, 2007; Labastida, López Leyva y Castaños, 2008), la mayoría de los textos reunidos aquí fueron ponencias que se transformaron en artículos publicables a petición de los coordinadores. Pero a diferencia de ambas obras, este volumen contiene trabajos presentados no en uno sino en dos de los coloquios que anualmente venimos realizando como parte de las actividades desarrolladas por el Seminario Académico *Perspectiva Democrática*. Los coloquios fueron: “La democracia en México y América Latina: claves de lectura” (2006) y “Consolidación de la democracia: dimensiones e indicadores” (2007), ambos auspiciados por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IISUNAM) y el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Además, en este tercer libro incluimos artículos que se incorporaron posteriormente, atendiendo a criterios de vinculación temática y diversidad complementaria de perspectivas, para dar a cada uno de los apartados en los que está dividido un valor propio, y al todo una cobertura amplia de los problemas que impulsan la investigación académica sobre la democracia. Ratificamos así algo que habíamos planteado antes de otras maneras: vemos la producción escrita y la participación en discusiones

presenciales como dos modalidades de la reflexión académica que se apoyan pero no se condicionan, que se necesitan pero no se restringen. Una impulsa a la otra y, al mismo tiempo, cada una tiene sus códigos y sus exigencias.

Queremos agradecer al Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM por el apoyo brindado para la realización del coloquio y la publicación de este libro. Esperamos que quienes se acerquen a él encuentren un incentivo para compartir el espíritu deliberativo que nos animó desde el principio de nuestra empresa académica, para tomar parte en el diálogo plural que la democracia requiere.

BIBLIOGRAFÍA

- Castaños, Fernando, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva, coords.
El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos. México: IISUNAM, 2007.
- Labastida Martín del Campo, Julio, Miguel Armando López Leyva y Fernando Castaños, coords.
La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos. México: IISUNAM, 2008.

INTRODUCCIÓN

MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA
FERNANDO CASTAÑOS
JULIO LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO

Exponemos aquí las ideas que sustentan la selección de los trabajos reunidos en este libro y la manera en que han sido organizados. El volumen consta de diez textos, los cuales ofrecen una pluralidad de puntos de vista sobre problemas que pueden resumirse en una pregunta: ¿son las democracias de América Latina regímenes cuyos atributos correspondan a la alta valoración de la democracia? Como derivación de esta pregunta, adquirió prominencia otra inquietud que se percibe en cada texto y que, en algunos de ellos, tiene una clara importancia, a saber: ¿son pertinentes las teorías acerca de la democratización para observar dichos atributos?

El libro está dividido en dos partes: *América Latina y México*. La primera de ellas, que consta de cuatro capítulos, se aboca al análisis de las dificultades que enfrenta la región, en general, y al estudio concreto de las experiencias de dos países del Cono Sur, Colombia y Argentina. La segunda, que comprende cinco capítulos, está dedicada al análisis de la democracia en nuestro país, y en ella se tratan las implicaciones que han tenido los últimos comicios presidenciales, el papel que juegan algunos actores sociales en el régimen y los retos de gobernabilidad que habrán de enfrentarse en el futuro.

Además de estos nueve textos, en el último capítulo se ofrece una propuesta de articulación de planteamientos que se derivan de los resultados

de todos los anteriores en su conjunto. Para ese capítulo se ha evitado el título *Conclusiones* y se ha preferido el de *Reflexiones finales*, para significar una actitud: no podemos pretender que todos los textos tengan orientaciones argumentativas que converjan. En el mismo espíritu, en esta síntesis buscamos valorar la diversidad de perspectivas de las investigaciones sobre la democracia y mostrar que su dinamismo no impide una identificación del campo de estudio ni un balance de las democracias en América Latina, sino que, más bien, los sustenta.

En las *Reflexiones* se atiende especialmente a la segunda inquietud señalada al comienzo, es decir, se ensaya un balance de las teorías más relevantes sobre los procesos que conducen a la democracia, así como aquellos que atañen a la ampliación o profundización de este tipo de régimen. Su propósito explícito es evaluar si aquellas teorías tienen vigencia como enfoques analíticos para medir los avances y retrocesos de las democracias en el continente; en otras palabras, su tema principal es la validez explicativa de las teorías.

En el marco de estas ideas, la presentación de cada una de las dos partes refiere los contenidos específicos de los capítulos. En cada uno se tratan asuntos que pertenecen a alguno de los dos campos temáticos que reciben mayor atención en la discusión académica contemporánea sobre la democracia, y que atañen principalmente al ejercicio del poder: el de la *consolidación* de las democracias o el de la *calidad* de las democracias. Así, en varios trabajos se discuten las bases de la permanencia de la democracia o los riesgos de regresiones autoritarias, temas que pertenecen al primer campo, y en más de uno se abordan también los atributos valiosos de la vida política o los resultados deseables de la actividad política, que pertenecen al segundo campo.

Se incluyen algunos capítulos que tratan, además de temas de dichos campos, asuntos que corresponden a otro en el que hasta hace poco tiempo se concentraron la mayoría de los esfuerzos de investigación sobre la democracia, y que atañen al acceso al poder: el de las *transiciones* a la democracia. La razón es que, si bien hoy inquietan más los temas de la consolidación y la calidad, la comprensión de las transiciones no es cabal aún. Por otra parte, los problemas relativos a los tres

Introducción

campos temáticos se iluminan entre sí, porque si bien es en el ejercicio del poder donde se gestan las regresiones autoritarias, la democracia se pierde finalmente cuando el acceso al poder ya no es mediante elecciones libres, limpias y competitivas.

Cada capítulo trata a la vez temas que son de interés especial para comprender las nuevas democracias de América Latina o la incipiente democracia mexicana. En algunos casos, por ejemplo, se habla de sumas de problemas anteriores a las transiciones democráticas y problemas que han emergido después de las transiciones, como bases para explicar ciertas crisis; en otros, se discute la dificultad de formar mayorías en el Congreso o las nuevas dinámicas de los movimientos sociales.

En los nueve capítulos se enfocan obstáculos a la consolidación y déficits de la calidad. Así, por ejemplo, en el primero se subraya “la falta de crecimiento económico que se traduzca en políticas públicas que respondan a las necesidades, demandas y expectativas de la población en términos de empleo, educación, vivienda [...]”; en el tercero, la “cuasi-volatilidad institucional, caracterizada por sucesivos cambios en las reglas con breves periodos entre unos y otros”; en el quinto, “las aproximaciones [...] que dificultan la construcción de respuestas pertinentes”; en el octavo, “los factores políticos contextuales bajo los cuales se produjeron demoras, retrocesos o fracasos”.

Por otro lado, hay capítulos que exponen propuestas metodológicas, por ejemplo, para lograr comparaciones entre países distintos o entre acontecimientos que tienen lugar en diferentes momentos en un mismo país. Hay, asimismo, artículos que exponen razonamientos en favor de algún tipo de explicación, sustentada, por ejemplo, en el establecimiento de relaciones entre variables, en la identificación de tendencias, en el reconocimiento de tensiones o en la caracterización de procesos críticos.

El libro inicia con los capítulos que tratan de la región o de otros países y luego los que tratan de México, para subrayar el valor de la diversidad de puntos de vista de los autores y facilitar a los lectores el acceso a éstos. Cada trabajo ilumina un aspecto importante de las democracias latinoamericanas, no sólo porque observa asuntos distintos a

los de los otros trabajos, sino porque lo hace de maneras diferentes. Además, al tomar en conjunto lo que se dice acerca de toda la región, lo mismo que al aquilatar todo lo que aprehende de México, se llega a una constatación de segundo orden, a una generalización: las dinámicas de la calidad y las de la consolidación no son homogéneas.

Con lo anterior, no sólo se subraya la importancia que tiene para los estudios contemporáneos sobre la democracia distinguir entre la calidad y la consolidación, sino que se indica la pertinencia de la distinción para estructurar el balance objeto del último texto. Alrededor de ella, y haciendo eco de preocupaciones de todos los autores, en las *Reflexiones finales* se formulan en términos negativos los temas de todos los capítulos anteriores, como “limitaciones” de los regímenes de la región. Por ejemplo, si en el primer capítulo se destaca la noción de “estado de derecho”, en el último se habla de las “lagunas de ilegalidad”; si en los capítulos tercero y cuarto el “sistema de partidos” aparece como foco relevante, en el último se advierte “la oligarquización de los partidos políticos y su distanciamiento de los ciudadanos”; si en los capítulos quinto y octavo la “formación de mayorías legislativas” y la “división de poderes” se presentan como claves para el futuro, en el último se hace referencia a la “dificultad de la toma de decisiones en ambientes de pluralidad”.

El libro en su conjunto nos dice que en las democracias latinoamericanas permanecen rasgos de los regímenes autoritarios, como las violaciones recurrentes a la legalidad, la poca rendición de cuentas, la falta de autonomía de los poderes públicos o la injerencia de poderes informales. El último capítulo lo sintetiza y subraya: para que una democracia se haya consolidado y llegue a ser de calidad, es preciso que haya resuelto dos déficits comunes en nuestra región: la desvinculación entre los partidos políticos y los ciudadanos y la volatilidad institucional, es decir, el cambio de las reglas del juego para atender ambiciones coyunturales.

En razón de lo anterior, puede decirse que las *Reflexiones finales* estructuran un conjunto de ideas que, a juicio de sus autores, no fueran objetables desde las perspectivas de una mayoría de los capítulos, aunque se privilegió la coherencia interna de sus propios argumentos. En consecuencia, se optó por reunir aquellas ideas en los siguientes aspec-

Introducción

tos de coincidencia bajo los cuales pueden ser leídos los textos del presente libro: la definición de la democracia en términos procedimentales, como un conjunto de instituciones que regula la relación entre gobernantes y gobernados; la concepción de la democracia como un proceso (la democratización de la democracia); la distinción (analítica) entre consolidación y calidad, y los supuestos y las consecuencias que conlleva observar la democracia en función de carencias y obstáculos.

|

AMÉRICA LATINA

En los años ochenta, Octavio Paz (1984: 32) hacía un diagnóstico revelador de la fragilidad de las democracias en América Latina: “La democracia latinoamericana llegó tarde y ha sido desfigurada y traicionada una y otra vez. Ha sido débil, indecisa, revoltosa, enemiga de sí misma, fácil a la adulación del demagogo, corrompida por el dinero, roída por el favoritismo y el nepotismo”. A pesar de esta serie de debilidades con las que lidiaban los países de la región, el poeta reivindicaba su posición valorativa a favor de este régimen, asegurando que todo lo bueno que se había hecho hasta entonces se había logrado bajo ese marco procedimental.

En los años posteriores a este planteamiento, la democracia se ha afianzado en América Latina como el marco institucional apropiado para el procesamiento de la pluralidad, el conflicto y la diversidad de ideas y alternativas presentes en toda sociedad. Ello en sí mismo es un logro notable, si se piensa en las dificultades que enfrentaron los países de América Latina durante largo tiempo, fueran dictaduras militares, guerras civiles o, en algunos casos, intervenciones de potencias extranjeras (de Estados Unidos, en particular).

Sin embargo, reconocer este logro genérico no implica aceptar que la situación democrática sea satisfactoria. En los días que corren, muchos obstáculos y déficits cruzan el camino del subcontinente hacia la consolidación y la calidad de sus regímenes. En términos esquemáticos, a lo que se enfrenta América Latina es a la actualización de viejos problemas (algu-

nos de ellos como los descritos por Paz), irresueltos desde hace tiempo, funcionales quizás a los gobiernos autoritarios; y a nuevos problemas, propios de la pluralidad y diversidad señaladas, conciliables ambas con el funcionamiento actual de las instituciones democráticas.

A esta serie de “obstáculos” (a la consolidación) y “déficit” (de la calidad) nos referiremos en esta sección que concentra cuatro artículos. En los dos primeros encontramos una preocupación compartida por aquellas dimensiones que ponen en jaque a las distintas democracias latinoamericanas, las cuales son llamadas “tensiones”, por un lado, e “insatisfacción” o “malestar”, por otro. En los otros dos hallamos el análisis de dos países que han experimentado condiciones críticas, uno (Colombia) de largo plazo, con el fraccionamiento del Estado nacional; el otro (Argentina) de forma coyuntural, a raíz de la crisis económica de finales de 2001, ambos casos tomados a partir del funcionamiento de sus gobiernos y sistemas de partido.

En “La democracia en tensión: América Latina”, Julio Labastida Martín del Campo se refiere a la situación actual de la democracia en la región. Si bien asume que en ella las reglas democráticas han sido aceptadas y reconoce la importancia de los resultados que se derivan de su aplicación, plantea que existen dimensiones que tensan las democracias y nublan el futuro de su posible consolidación. De manera específica, el autor nos habla del déficit social, entendido como falta de crecimiento económico sostenido y su traducción en políticas públicas satisfactorias para la mayoría de la población, y debilitamiento del Estado de derecho, entendido como la “ausencia del Estado legal. A partir de estas tensiones particulares ensaya un mapa político de la región en el que se aprecian países en proceso de consolidación, otros que mantienen la fachada electoral pero que funcionan muy cercanamente a un autoritarismo y, finalmente, algunos que, por los fuertes desafíos en su coyuntura actual, se ubican en una situación ambigua.

José Luis Velasco y Carlos Chávez Becker abordan el “malestar” que los regímenes democráticos generan entre la población, a pesar de que los considere mejores que otras alternativas (el autoritarismo, por ejemplo). En “Democracia y desarrollo político: claves y conjeturas

para entender el malestar con la democracia en América Latina”, estos autores se centran en estructuras e instituciones políticas que consideren necesarias para la estabilidad y el éxito de un régimen democrático (la ciudadanía, el Estado y las instituciones reguladoras del conflicto social), a fin de evaluar en qué medida los Estados de la región son capaces de imponer orden, moderar conflictos sociales, estructurar la vida social y canalizar la participación política. Asimismo, junto con el nivel de insatisfacción con la democracia en la región, analizan las crisis políticas que han experimentado varios países (Argentina, Bolivia, Ecuador, Haití y Venezuela) que, no obstante confirmar a la democracia como el único camino para la solución de conflictos, constatan también la sensación de malestar.

A partir de la premisa circular de que los actores están condicionados/restringidos por las reglas pero, a la vez, ellos mismos son los agentes de su cambio en situaciones históricas específicas, Javier Duque Daza analiza las últimas dos reformas electorales (2003, 2005) en Colombia y su impacto en las elecciones presidenciales de 2006 (la aprobación de la reelección consecutiva del Ejecutivo). En “Las elecciones presidenciales en Colombia: cambio institucional, nueva configuración partidista y reelección”, Duque argumenta que, a raíz de esos cambios institucionales se produjeron tres efectos notables:

- a. reconfiguración del sistema de partidos (el tránsito de un bipartidismo con partidos fragmentados —o de fachada— a un multipartidismo)
- b. construcción de una alternativa de oposición (de izquierda) unificada, y
- c. surgimiento de diversas agrupaciones políticas minoritarias que han logrado permanecer en el escenario electoral.

Finalmente, en “Argentina antes y después de la crisis de 2001. Desnationalización partidaria, fallos de coordinación estratégica y desutilidad social”, Diego Reynoso analiza los indicadores políticos electorales de la crisis ocurrida en ese país, señalando la profunda transformación que se generó a raíz de ella en tres ámbitos particulares:

- a. partidos políticos y sistema de partidos
- b. coordinación de la élite y del electorado, y
- c. (des)utilidad social de los resultados electorales y representativos.

En esa dirección, el autor profundiza en las consecuencias políticas del gobierno frustrado de Fernando de la Rúa para evaluar —tomando como referencia los resultados electorales de 2001 y 2003— la fragmentación territorial del país (intra e interpartidaria), así como la condición deteriorada de la representación político-territorial.

Nos interesa indicar específicamente cómo se corresponden estos artículos con los campos temáticos a los que nos referimos en la introducción del libro, a saber: consolidación y calidad de las democracias. En el caso del primer texto, los temas relacionados con dichos campos son capacidad de respuesta y Estado de derecho; en el segundo, satisfacción ciudadana, estabilidad y participación políticas; en el tercero, posibilidad estable de alternancia en el poder y sistema de partidos; finalmente, en el cuarto, satisfacción ciudadana, sistema de partidos y representación política.

BIBLIOGRAFÍA

Paz, Octavio. “La democracia en América Latina”. En *América Latina: desventuras de la democracia*, compilado por Enrique Krauze, 11-32. México: Joaquín Mortiz/Planeta, 1984.

AMÉRICA LATINA: LA DEMOCRACIA EN TENSIÓN*

JULIO LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO**

Después de la euforia de la etapa de la transición democrática, hemos pasado a un periodo de fuertes interrogantes sobre el futuro de la democracia. Basta recordar que en el texto canónico sobre la transición democrática de Guillermo O'Donnell y Phillippe Schmitter (1988), aunque se refieren fundamentalmente a los procesos de disolución de regímenes autoritarios y al establecimiento o restauración de democracias,¹

*. No se trata de hacer una revisión completa de la situación de cada uno de los países de América Latina y el Caribe. Más bien lo que se busca es mostrar casos que ilustren cuál ha sido el destino en la democratización de América Latina y el Caribe después de décadas de dictaduras militares. Los países elegidos experimentan procesos que van de la continuidad en la democracia sin interrupciones a la restauración de las instituciones democráticas, y a otros que han tenido una involución, y finalmente países que se singularizan por procesos complejos definidos por tendencias restauradoras y otras de avances estables y progresivos en el proceso de democratización.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

1. Los autores entienden por transición democrática “el intervalo que se extiende de un régimen político a otro [...] Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno de algún régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente, sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores” (O'Donnell y Schmitter, 1988: 20).

no excluyen el retorno a viejas o nuevas formas de autoritarismo. Sin embargo, con la culminación de las transiciones, como fue el caso de México, se abrió en muchos sectores sociales y académicos la expectativa de pasar de una fase fundamentalmente electoral a un proceso más amplio que llevaría a la consolidación democrática.

Además de la aceptación de las reglas, que es fundamental en un régimen democrático, hay otras dos dimensiones que son factores de tensión para el futuro de la consolidación democrática en los países de América Latina: el déficit social y el debilitamiento del Estado de derecho. Estos dos últimos tipos de tensión que mencionamos implican procesos de larga duración; en cambio, los desajustes al marco institucional y su aceptación por los actores políticos, que pueden llegar al desconocimiento de las reglas del juego democrático, tienen un carácter más coyuntural, porque los desenlaces tienden a producirse en un plazo relativamente más corto.

Aceptación de las reglas e instituciones electorales

Algunos de los autores más reconocidos sobre la consolidación como Leonardo Morlino (1996, 2005), Samuel Valenzuela (1992), Juan J. Linz y Alfred Stepan (1996), Giuseppe Di Palma (1998), Gerardo Munck (2001) y el mismo Guillermo O'Donnell (1996), consideran que una democracia se consolida una vez que se legitima entre todos los actores políticos y sociales y ninguno de ellos pretende cuestionarla o desafiarla por medios no democráticos. La democracia se convierte entonces en *the only game in town* (el único juego en la ciudad) (Juan Linz, 1990). Desde esta misma perspectiva, para Giuseppe Di Palma (1998: 73): “lo democrático es un juego abierto de resultados inciertos que no impone a los jugadores otra expectativa que el hecho de jugar, [en este aspecto es clave] la creación de reglas que sean capaces de despejar o convertir en inoperante ‘la tentación de jugadores esenciales’ de boicotear el juego”.

En términos de Adam Przeworski (1995: 22), “en una democracia todas las fuerzas deben luchar repetidamente, ninguna puede esperar modificar los resultados a posteriori; todos deben someter sus intere-

ses a la competencia y a la incertidumbre”. El momento crucial, escribe, “se sitúa al pasar el umbral a partir del cual nadie podrá intervenir para alterar los resultados del proceso político formal [...] El paso decisivo de la democracia es la transferencia de poder de un conjunto de personas a un conjunto de normas”.

En este sentido, siguiendo con el mismo autor,

la democracia está consolidada, cuando bajo unas condiciones políticas y económicas dadas, un sistema concreto de instituciones se convierte en el único concebible y nadie se plantea la posibilidad de actuar al margen de las instituciones democráticas; cuando los perdedores sólo quieren volver a probar suerte en el marco de las mismas instituciones en cuyo contexto acaban de perder [...] Acatar los resultados [...] aunque suponga una derrota, resulta preferible para las fuerzas democráticas a intentar subvertir la democracia” (*Ibid.*: 43).

Esta “aceptación de la derrota” y de las reglas que regulan el ámbito político no es un fenómeno generalizado en todos los países de América Latina, aun en aquellos que tuvieron una transición exitosa o incluso una continuidad democrática. Más bien, tenemos un mapa político diferenciado que comprende a países que están en un proceso de consolidación, junto con democracias donde predomina un carácter electoral que derivó en nuevas formas de autoritarismo, así como otras democracias que están en diferentes grados de tensión en su definición del carácter futuro de su forma de gobierno. México es un caso en el que la dificultad de los actores políticos de aceptar la derrota ha llevado a fuertes tensiones en el proceso de construcción de la democracia.

Déficit social

Cuando hablamos de déficit social de la democracia queremos referirnos a la falta de crecimiento económico sostenido que se traduzca en políticas públicas que respondan a las necesidades, demandas y expectativas

de la población en términos de empleo, educación, salud, vivienda, et-
cétera, y que permitan procesos permanentes y progresivos de inclu-
sión, integración y movilidad social. De acuerdo con Morlino (2005:
272-273), esta “capacidad de respuesta satisfactoria de los gobernantes
a las demandas de los gobernados” se puede traducir en una mayor
satisfacción y confianza en las instituciones democráticas. En cambio,
el incumplimiento de dichas demandas se traduce en un mayor distan-
ciamiento con los gobiernos, e incluso, en desconfianza hacia las insti-
tuciones democráticas.

Debilidad del Estado de derecho

Otro obstáculo importante para la consolidación democrática es el debilita-
miento del Estado de derecho. Nos referimos a lo que Guillermo O’Donnell
(2002: 320-321) denomina como la “ausencia del estado legal”, sin el cual

las leyes formalmente vigentes son aplicadas (sólo ocasionalmente) y,
cuando lo son, de modo intermitente y diferencial. Lo que es más impor-
tante, esta ley segmentada está sumergida en la ley informal decretada por
los poderes privatizados (fácticos) que de hecho gobiernan esos sitios [...] Se
trata de sistemas subnacionales de poder que [...] tienen una base terri-
torial y un sistema legal informal pero bastante efectivo.

Un claro ejemplo de estos poderes fácticos o privatizados, como los
denomina O’Donnell, es sin duda tanto el narcotráfico como las orga-
nizaciones del crimen organizado, cuya capacidad para competir por el
monopolio legítimo de la violencia en determinados espacios es decisiva,
imponiendo sus leyes mediante la generación de mecanismos de
coerción y corrupción sobre las fuerzas policíacas, el Poder Judicial y
los funcionarios gubernamentales. Además generan un clima de miedo
en la población a través de extorsiones, secuestros y ejecuciones.

*Propuesta de tipología de los procesos
de democratización en América Latina*

A grandes rasgos presentaremos las diferencias que se encuentran en los países de América Latina en relación con sus procesos de consolidación de la democracia:

1. Por una parte, hay países que están experimentando procesos democráticos en los que han eliminado progresivamente las herencias del periodo autoritario. En primer lugar, mencionaremos el caso excepcional de Costa Rica, que ha mantenido una continuidad democrática sin pasar por rupturas institucionales que la hayan llevado a periodos de regímenes autoritarios. En realidad, los desafíos para el porvenir democrático de Costa Rica están relacionados con el aumento de su déficit social y de su capacidad para integrar a la población, pero sin que se haya traducido en situaciones de ingobernabilidad.
2. En Chile y Uruguay se presentó una exitosa restauración de las instituciones democráticas después de un largo periodo autoritario. En ambos países se han eliminado progresivamente las herencias de dicho periodo. En el caso de Chile, además, la transición ha estado acompañada de un grado sostenido de crecimiento económico y de una relativa disminución de los niveles de pobreza; sin embargo, no ha podido resolver los problemas que le plantean las demandas de autonomía territorial y cultural de su población indígena.
3. El caso de Argentina es diferente en tanto que es un país que no tiene la tradición de instituciones democráticas de los países anteriores. Pasó de una democracia oligárquica a un régimen populista y posteriormente a una dictadura militar fuertemente represora. El establecimiento de la democracia ha tenido muchos altibajos ocasionados por periodos de fuerte concentración de poder en el Ejecutivo y oscilaciones en la economía que han tenido agudas repercusiones sociales. La herencia de la llamada guerra sucia ha tardado mucho tiempo en eliminarse. Actualmente, en el periodo de los Kirchner, en términos generales se ha respetado el marco legal democrático; no obstante, se ha

producido lo que el politólogo Antonio Camou (Camou, 2011) llama un “equilibrio catastrófico”: la Argentina parece constituirse en un caso pendular, donde se alternan un peronismo que concentra grandes porciones de poder sin control efectivo de la oposición (el gobierno de Menem o el gobierno de Kirchner) y un polo no peronista que alcanza electoralmente al gobierno, pero con escaso poder para gobernar (la segunda parte del gobierno de Alfonsín y todo el gobierno de Fernando de la Rúa). De ahí la importancia de encontrar un punto medio entre estos dos extremos: el del hiperpresidencialismo, de un lado, y el de la debilidad institucional, del otro. En otros términos, existe un clima de polarización y un Ejecutivo fuerte que controla tanto el gobierno como el partido oficialista, y que se ha apoyado en el viejo sindicalismo corporativista y sus “grupos de disuasión” para enfrentar situaciones de conflicto. Asimismo, como se ha señalado, las relaciones con la dividida oposición política son tensas y difíciles, la falta de acuerdos conduce a que la deliberación esté ausente, lo que indica que se trata de una democracia de baja calidad. En cuanto a la economía, se ha recuperado, aunque no se han podido evitar manifestaciones de descontento social y las áreas de pobreza se mantienen.

4. En Venezuela estaríamos en una situación que Guillermo O’Donell llama democracia “delegativa”, en donde el poder Ejecutivo supedita a los otros poderes. Mas aún, a través de los mecanismos electorales se ha llegado a una gran concentración de poder en un caudillo carismático, que ha logrado una amplia movilización y aceptación de una parte de la población, a través de un discurso de fuerte integración simbólica con un carácter nacional y popular, además de políticas sociales asistencialistas acompañadas de una amplia distribución de recursos en los sectores populares, así como una distribución de recursos entre los países amigos. Una deficiencia de esta política es que no cambia la estructura económica de Venezuela, carente de una agricultura y una industria fuertes para crear los empleos necesarios. Esta forma de gobierno populista es incluyente, pero desborda las reglas e instituciones de la democracia y excluye y vulnera los derechos de sectores importantes de la población. Además, un aspecto importante que no se puede desestimar es que el

presidente Hugo Chávez ha contado con amplios recursos generados por el alza a nivel mundial de los precios del petróleo, por lo que una drástica disminución de estos recursos puede tener fuertes implicaciones políticas para la llamada “revolución bolivariana”.

5. En Perú, a partir de la llegada de Alberto Fujimori (1990-2000), candidato independiente que surgió en medio de una profunda crisis de los partidos políticos, Perú tuvo cambios muy importantes, aunque en un contexto cada vez más autoritario. Uno de ellos fue la derrota de Sendero Luminoso, una guerrilla que provocó la violencia y el debilitamiento del Estado y que se convirtió en uno de los problemas más graves para el futuro político, social y económico del país. La otra aportación del gobierno de Fujimori fue el cambio de las políticas económicas, que fueron desastrosas en el gobierno de Alan García. Estos cambios en las políticas económicas iniciaron el alto crecimiento económico que se ha mantenido durante décadas, ya que las mantuvieron los sucesivos gobiernos de Alejandro Toledo y Alan García, y han logrado que Perú tenga una de las tasas de crecimiento del PIB más altas de América Latina. A este respecto cabe resaltar que entre 2000 y 2010, el PIB creció en 5.44% anual (CEPAL, 2010), siendo el país con más alto crecimiento de América Latina. Fue notorio también el crecimiento del PIB en el año 2007, ya que llegó a 8.3%, la cual fue la tasa más amplia en 13 años (Tanaka, 2008). Sin embargo, a pesar de este crecimiento, Perú sigue manteniendo un déficit social que se manifiesta tanto en la distribución de la riqueza como en el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Si bien el porcentaje de personas situadas bajo el nivel de la pobreza ha bajado de 48.6% a 34.3% entre 2004 y 2009, y el IDH ha aumentado de 0.675% a 0.723% entre 2000 y 2010,² subiendo 24 puestos en dicho índice entre 2005 y 2010 (PNUD, 2010), persiste una fuerte desigualdad que se observa si comparamos las regiones de la costa y las del interior. Así, de las siete regiones con mayor crecimiento —por encima de 40%—, seis se ubican en la costa, y de las diez primeras, ocho se encuentran en el litoral. En contra-

2. PNUD: <http://hdrstats.undp.org/es/indicadores/49806.html>.

posición, las cinco regiones con crecimiento negativo están en la sierra y en el oriente del país, y ocho de las diez regiones con menos crecimiento están en dicha región (Tanaka, 2008). Se debe destacar también que, a pesar del crecimiento económico, en 2007 los conflictos sociales aumentaron, aunque éstos no repercutieron en la vida política dado su carácter fragmentado. Otro foco de conflictividad es el fenómeno del narcotráfico, ya que el cultivo de coca y otros productos destinados a la producción de droga han crecido en los últimos años, sobre todo en la región del sur de la selva peruana. En las elecciones peruanas de 2011 fue electo presidente el candidato Ollanta Humala, al derrotar en la segunda vuelta a la candidata Keiko Fujimori y después de mostrar durante toda su campaña un discurso más moderado que durante la campaña de 2006. En este aspecto hay que destacar su intento por acercarse a Lula y tomar distancia del presidente de Venezuela, Hugo Chávez. En este sentido también le favoreció que mencionara durante su campaña que mantendría la misma política de crecimiento económico. Propuso al mismo tiempo disminuir la desigualdad social que, no sólo en Perú, es uno de los desafíos fundamentales para la consolidación de la democracia en América Latina. En su campaña planteó también que su proyecto era seguir el modelo brasileño, que había sabido combinar crecimiento económico con una mejor distribución de la riqueza. Más allá del discurso de campaña de Ollanta, hubo un hecho que dio verosimilitud a que el actual presidente de Perú haya cambiado la alineación estratégica que lo vinculaba con Chávez, y es que sus asesores de campaña, Luis Favre y Vladimir Garreta, habían trabajado con Lula. Esta evolución pudo ser la clave para la victoria sobre Fujimori en la segunda vuelta, ya que le permitió contar con la opinión favorable de importantes medios de comunicación internacionales como *The New York Times*, y también de importantes figuras públicas como el candidato de la primera vuelta, Alejandro Toledo, y sobre todo el escritor Mario Vargas Llosa. Este último expresó su apoyo a Ollanta frente al peligro de que, de ser electa presidenta Keiko Fujimori, Perú volviera a tener un Ejecutivo autoritario que subordinara a los otros poderes y no respetara los dere-

chos humanos, como sucedió en el periodo en que gobernó su padre Alberto Fujimori. Después de asumir la presidencia, Ollanta ha dado algunas señales de coherencia con su discurso de campaña, como el que su primer viaje fuera a Brasil, en una gira que incluía Paraguay, Uruguay, Argentina y Chile, y que por tanto excluía a países como Venezuela, Bolivia o Ecuador. Asimismo, incluyó en su gabinete económico a Luis Castilla, viceministro de Hacienda de Alan García, y ratificó a Julio Velarde como presidente del banco central, medidas que tranquilizaron a los medios financieros tanto nacionales como internacionales.

6. En el grupo de más alta tensión en relación con sus perspectivas de consolidación democrática se encuentran Bolivia y Ecuador. En ambos países, particularmente en el primero, existe un alto porcentaje de población indígena y grandes desigualdades económicas, sociales y culturales, así como regionales. La democracia de tipo liberal enfrenta grandes desafíos frente a la afirmación de identidades culturales y reivindicaciones nacionalistas. En el caso de Bolivia, la tensión y el conflicto han llegado a amenazar la integración territorial de lo que es hoy el Estado; en Ecuador existe una fuerte polarización que se ha expresado en movilizaciones sociales y en un enfrentamiento en el interior del sistema político, así como entre los poderes políticos y económicos.
7. En América Central hay diferentes grados de precariedad respecto de una democracia de calidad y en consolidación. El caso de Costa Rica, al que ya nos referimos, es una excepción. En Nicaragua, después de varios gobiernos postsandinistas que no fueron capaces de hacerla salir de su parálisis económica, se celebraron unas elecciones que no tuvieron mayor dificultad y que permitieron el triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), representado por Daniel Ortega, quien es el actual presidente, pero que gobierna en un contexto político muy distinto al de la etapa revolucionaria del sandinismo. Aunque el FSLN ha mantenido su nombre, ahora, a través de una política demagógica, ha generado una gran concentración de poder y corrupción en la presidencia de Daniel Ortega, quien además para fortalecer su posición, tanto interna como externa, ha estrechado lazos con Hugo Chávez, que le aporta un

fuerte apoyo económico y político. Guatemala es un país donde la mayoría de la población, que es indígena, continúa marginada y oprimida. La presencia política del ejército y la violencia de los grupos paramilitares desafían a una débil democracia y permiten que persista la violación sistemática de los derechos humanos. Es importante destacar el caso de Honduras, porque es la primera vez en 31 años en América Latina, en el contexto de lo que se ha llamado tercera ola de la democracia, que se da un golpe de Estado contra un presidente electo democráticamente: Manuel Zelaya. Honduras, uno de los países más pobres de América Latina, tiene una democracia de carácter fundamentalmente electoral que no ha tenido un desarrollo de las instituciones democráticas. En este contexto, el presidente promovió una consulta que llevaría a reformar la Constitución para permitir su reelección en el periodo inmediato. El Congreso, con el aval de la Suprema Corte, se pronunció en el sentido de que la consulta era inconstitucional, lo que propició un golpe de Estado que llevó a la destitución del presidente Zelaya y su reemplazo por un presidente civil interino apoyado por las fuerzas armadas, así como el establecimiento de un gobierno encabezado no por un militar sino por un civil, Roberto Micheletti. Tanto la Organización de los Estados Americanos (OEA) como la mayoría de los países latinoamericanos desconocieron al nuevo gobierno. Posteriormente hubo un intento de legalizar el golpe de Estado con la celebración de elecciones, que llevaron al poder a un nuevo presidente que ya no tuvo un carácter interino. Este intento de legitimar el golpe de Estado no tuvo todos los efectos esperados porque, aunque Estados Unidos lo reconoció, la gran mayoría de los gobiernos latinoamericanos consideraron al nuevo gobierno ilegítimo, lo que le dejó en una situación de fuerte aislamiento. Otro elemento importante que hay que destacar del golpe de Estado en Honduras es la reaparición de las fuerzas armadas en América Latina que, sin mostrarse en primer plano como en el pasado, son factores decisivos de poder. La situación de un desenlace cuestionado por los países que desaprobaron el golpe de Estado, llevó a la celebración de elecciones pero con la exclusión del presidente Zelaya, lo cual no solucionó el problema de desconocimiento del nuevo gobierno por parte de la mayoría de los países latinoamericanos.

Esto deja a Honduras en una situación de parcial aislamiento en la región, además de que tiene una democracia electoral que no supera sus condiciones de pobreza. En El Salvador, después de un largo periodo de cruenta guerra civil, se logró un equilibrio y una alternancia entre los gobiernos de derecha y la oposición de izquierda. Sin embargo, ha surgido un nuevo tipo de violencia generado por la marginación social: la de las bandas juveniles de la Mara Salvatrucha que, a su vez, ha provocado violentas reacciones de grupos paramilitares y políticas de exterminio. El fenómeno de la Mara Salvatrucha se ha extendido por toda América Central y ha penetrado en México, siendo particularmente fuerte en la frontera de México con Guatemala. En síntesis, en América Central, no obstante la existencia de jóvenes democracias, persisten en esos países muchas carencias endémicas. Superadas las dictaduras militares y la guerra civil, perduran las graves desigualdades sociales y al lado de las viejas formas de violencia surgen nuevas, como las bandas juveniles y los grupos paramilitares que los combaten, así como aquellas vinculadas con el incremento del narcotráfico, el crimen organizado y el tráfico de personas. En este contexto, estamos ante unas democracias débiles con graves carencias y fuertes desafíos y, por lo tanto, ante peligros de grandes retrocesos.

8. En el Caribe, el caso más paradigmático por su gravedad es el de Haití, una “democracia” tutelada oficialmente por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde la profundidad de la crisis social la hace aparecer como inviable, así como cualquier otra forma de gobierno que pueda asegurar su permanencia y sobre todo la seguridad, las garantías civiles y la protección de los derechos humanos, además de un bienestar mínimo para la población. Estas condiciones tanto políticas como sociales se han agravado como consecuencia del terremoto de enero de 2010.
9. En relación con Brasil y México, coincidimos con Guillermo O’Donnell (2007) en cuanto a que estos países no se pueden asemejar al caso de Venezuela, ni mucho menos al de Bolivia, Ecuador o al de América Central; ambos son países con una mayor complejidad social, una estructura económica mucho más desarrollada, con una diversificación de po-

deres que va construyendo un soporte institucional y una inserción internacional mucho mayor. Sin embargo, en las últimas décadas, sobre todo en las más recientes, las diferencias entre México y Brasil se han incrementado significativamente. A pesar de compartir una gran desigualdad social y regional, mayor en Brasil (aunque la pobreza se vio atenuada por las políticas del gobierno de Lula), y de que ambos países tienen un Estado de derecho a la defensiva frente al creciente avance del narcotráfico y el crimen organizado —aunque esta situación es mucho más grave en México—, Brasil, al contrario de México, está teniendo éxito en su estrategia tanto de desarrollo como de inserción en el contexto económico y geopolítico internacional, al grado de ser considerado como una de las tres potencias mundiales emergentes al lado de China e India. Cabe mencionar que en el plano latinoamericano tiene un papel central como impulsor del principal bloque regional: el Mercosur. A diferencia de Brasil, México ha desaparecido prácticamente del escenario mundial y regional. El origen de los logros de Brasil está en su política económica, educativa, científica, tecnológica y su activa política exterior. En cuanto a su política de desarrollo, Brasil ha combinado el mantenimiento y el impulso de su estructura productiva interna y una agresiva política de exportaciones. En cambio, en México ha habido una excesiva apertura unilateral de las fronteras económicas que ha llevado a un fuerte debilitamiento de la industria nacional y a una falta de política de apoyo a la producción agropecuaria. En lo que se refiere a la política educativa, científica y tecnológica, México ha tenido un grave estancamiento que lo ha llevado a un creciente desfase en relación con el predominio global de la sociedad del conocimiento.

En resumen, en lo que se refiere a México, se presenta un rezago del crecimiento económico y la falta de una nueva estrategia que nos lleve a un desarrollo sostenido que permita renovar las políticas públicas, particularmente educativas, científicas y tecnológicas, así como asegurar el crecimiento del empleo.

Hemos querido hacer un contraste entre la distinta evolución que han tenido Brasil y México, tanto en su situación regional e internacio-

nal como en algunas dimensiones de sus políticas internas, ya que durante décadas fueron considerados como los dos países de América Latina que podían dar un salto a un desarrollo más avanzado y tener un liderazgo regional con repercusiones mundiales.

Respecto a la política exterior, es importante señalar que a diferencia de la situación actual, el México postrevolucionario tuvo una presencia tanto internacional como regional con márgenes amplios de autonomía, y particularmente en la etapa de la guerra fría tuvo un papel significativo. En el caso de América Latina, hay que destacar sus posiciones independientes en relación con Cuba, así como con las dictaduras militares que se establecieron en el cono sur, a las que no sólo no reconoció, sino que abrió el país a los latinoamericanos perseguidos, de la misma manera que al finalizar la guerra civil española recibió a los exiliados republicanos. También fue muy importante su papel mediador en la etapa de las guerras civiles y la guerrilla en los países de América Central. En el presente, México ha llegado a ser considerado un “Estado fallido” por altos funcionarios norteamericanos. Se trata de un contraste muy fuerte si comparamos el periodo en el que México, junto con Yugoslavia y la India, era considerado uno de los tres países que desempeñaba un importante papel regional y mundial de equilibrio en el juego de las superpotencias en la época de la guerra fría.

México: obstáculos internos y externos para la consolidación democrática

Actualmente, en la dimensión política, los elementos que obstaculizan la consolidación en México de un régimen democrático tienen tanto una dimensión interna como una global.

En relación con los factores internos que dificultan la consolidación democrática en México podemos señalar:

- i. Procesos electorales: en cuanto a estos procesos, es necesario no repetir los errores que llevaron al conflicto postelectoral de 2006, que estuvie-

ron a punto de provocar un problema de ingobernabilidad y que vulneraron las instituciones electorales, particularmente al Instituto Federal Electoral (IFE), que había logrado un amplio grado de confianza. Reparar esta situación implica reformar algunos aspectos de los procedimientos electorales, tales como: el control del financiamiento, lo que implica que las campañas sean más cortas y menos costosas, y regular de forma equitativa el acceso a los medios, además de la utilización de los recursos que debe ser transparente y auditable. En México se ha puesto todo el acento en el fortalecimiento financiero de los partidos, pero en otros países el financiamiento está relacionado con la capacidad de los candidatos para obtener votos. Una lección de los comicios de 2006 radica en la importancia de regular de manera más estricta el papel y los alcances del Poder Ejecutivo y los llamados poderes fácticos, es decir, el de los grupos de poder económico y otros actores sociales, así como acotar el papel de los medios de comunicación de manera que pierdan la actual centralidad en el proceso electoral. Además, es necesario que se obligue a los partidos y candidatos a presentar verdaderos programas políticos en los que haya debate y discusión, en lugar de los millones de comerciales a los que se refiere Gabriel Zaid (2007).

2. Partidos políticos: en cierta medida podemos decir que los tres partidos más fuertes han heredado una situación de privilegio respecto al acaparamiento de grandes recursos públicos, que utilizan sobre todo con fines clientelares y propagandísticos. Como señala Jean François Prud'homme, estamos en un caso de control oligopólico de la representación política de los tres partidos más fuertes que, por su condición privilegiada, dificultan la participación independiente y el crecimiento de los partidos pequeños. Por lo anterior, se deben dar más facilidades para la formación y fortalecimiento de nuevos partidos y la posibilidad de que puedan ser postuladas candidaturas independientes que permitirían la renovación de una clase política anquilosada e incrustada en el poder. También es necesario democratizar los partidos empezando por sus estatutos y sus formas de organización. Para lograr estos objetivos debe haber un control externo y sanciones de las autoridades

electorales en caso de que no se produzcan. Además, los debates deben empezar por los precandidatos de cada partido a partir de sus proyectos antes de su designación, que no sólo debe surgir de las cúpulas, sino también del voto de los afiliados.

3. Relación de partidos políticos y ciudadanos: el problema fundamental de la consolidación de la democracia en México está en su sistema de partidos y su relación con los ciudadanos. Hay un desencanto creciente de los ciudadanos con los partidos y la clase política. Una de las causas es la falta de rendición de cuentas de los legisladores electos hacia los electores. Por lo tanto, es muy importante que se permita la reelección en el Poder Legislativo, lo cual establecería una relación y una obligación con los ciudadanos, y los candidatos dejarían de ser cautivos de las cúpulas partidistas. Además, es importante que la legislación electoral permita las candidaturas ciudadanas, puesto que son un derecho de la ciudadanía. Consideramos que no tienen sustento las objeciones que han encontrado los partidos, en el sentido de que se postularía a candidatos improvisados sin suficiente profesionalismo político y una base social inestable. En cuanto a las candidaturas con una base partidaria, es necesario que tengan inserción social suficiente, porque muchas veces los ciudadanos desconocen o rechazan a los candidatos que proponen los partidos. Otro aspecto importante para que avancemos hacia una democracia de calidad realmente deliberativa, es que los candidatos presenten sus programas de gobierno a los ciudadanos.
4. Organizaciones ciudadanas: a pesar de que la legislación electoral se centra en el fortalecimiento de los partidos, pensamos que las organizaciones ciudadanas deberían tener un espacio más importante en los procesos electorales, monitoreando y exigiendo a los partidos rendición de cuentas. Canadá y Estados Unidos han tenido etapas en las que organizaciones de ciudadanos han realizado una función de monitoreo de los partidos políticos y han desempeñado un papel importante en el segundo país, en circunstancias políticas como el caso *Watergate*.
5. Un fenómeno muy importante que se presentó al final de la transición a la democracia, es decir, desde que las elecciones quedaron libres del

control presidencial, se produjo el fenómeno llamado “gobierno dividido”, que se origina cuando el electorado no vota por el candidato del mismo partido en los distintos niveles de gobierno. Pensamos que la hipótesis de este comportamiento del electorado es que, después de décadas de un sistema autoritario, persiste el temor de concentración de poder en el presidente, que lo puede ejercer de forma arbitraria, o que puede amenazar a la naciente democracia. Una de las consecuencias más importantes es que un presidente no ha tenido mayoría absoluta, y otros dos presidentes no han tenido siquiera mayoría relativa en el Poder Legislativo. Estos resultados han ido acompañados de una falta de acuerdos entre los distintos representantes de los partidos, la cual ha conducido a una parálisis relativa del Poder Legislativo y a la imposibilidad de hacer las reformas necesarias en las áreas estratégicas de la política en el país. Esta situación nos lleva a dos conclusiones: primera, hay una inmadurez política de los partidos que provienen de un sistema político autoritario y que no tienen la capacidad democrática de deliberar, negociar y llegar a acuerdos. La segunda conclusión es la necesidad de realizar una reforma de Estado que establezca un sistema parlamentario capaz de lograr los acuerdos imprescindibles para constituir un gobierno en el país, y además la posibilidad de rectificar políticas contrarias al interés nacional y de los ciudadanos, porque hasta ahora dependen de un poder presidencial que se renueva cada seis años.

En el plano global, los dos fenómenos más importantes e interrelacionados son la migración, así como el surgimiento y la expansión del narcotráfico. Respecto a la migración, los expertos que participan en este seminario han señalado que México está en la primera línea de fuego de las tensiones y conflictos asociados a las migraciones. Esta afirmación se relaciona con la magnitud de la migración mexicana hacia Estados Unidos; pero también a que somos el corredor, el pasaje obligado de la migración de países centroamericanos hacia ese país, y a que los dos tipos de migración se dan en su gran mayoría en condiciones de ilegalidad. Ambos procesos migratorios a los que nos hemos referido son una de las principales fuentes de

fricción con los Estados Unidos, que han respondido con medidas drásticas, entre ellas la construcción de un muro y el aumento de patrullaje en la frontera. En este contexto, se han producido constantes violaciones a los derechos humanos, algunas realizadas por las autoridades pero otras realizadas por grupos de ciudadanos de Estados Unidos.

Además, hay que añadir que en la frontera sur de México parte de las autoridades mexicanas así como bandas violentas y el crimen organizado que está vinculado a la trata de personas, son un flagelo para la migración centroamericana. Esta situación ha provocado fuertes protestas de los gobiernos centroamericanos y ha deteriorado las relaciones de estos países con el gobierno de México.

El problema de la expansión del narcotráfico es sin duda una de las dimensiones de la globalización por su presencia a nivel mundial, tanto en la producción pero sobre todo en el consumo de drogas. De la misma manera, el narcotráfico está relacionado con el origen del fortalecimiento y expansión del llamado “crimen organizado”, porque ha logrado incrustarse en las migraciones mediante el tráfico de personas y en el flujo internacional de divisas a través del lavado de dinero, así como en otras actividades criminales o ilegales que tienen repercusión mundial.

El narcotráfico está presente en todas las regiones del mundo, entre ellas América Latina, particularmente en México, a la par o tomando el relevo de Colombia. México es el país donde ha tenido una mayor implantación recientemente por su vecindad con el principal mercado consumidor del mundo: Estados Unidos.

En México el narcotráfico, que es el núcleo en torno al cual se constituyó la red del crimen organizado también dedicado a la extorsión, el secuestro y las ejecuciones, tuvo una larga incubación pero pasó al centro de la vida social y política a partir de la presidencia de Felipe Calderón, quien inició lo que llamó “guerra contra el narcotráfico” o contra el crimen organizado.

La llamada guerra contra el narcotráfico, convertida por el gobierno federal en prioridad nacional y llevada a cabo mediante una estrategia equivocada, no sólo se ha convertido en un freno a la recuperación económica y social del país, sino que ha provocado una involución política

que nos ha alejado de la consolidación de un régimen democrático. Más aún, esta guerra ha minado la vigencia del Estado de derecho e incluso el porvenir de México como Estado soberano.

La guerra contra el narcotráfico ha tenido nefastos resultados no sólo a nivel económico, deteniendo las inversiones y expulsando capitales y empresas, sino sobre todo en términos de violencia, que se ha traducido ya en más de 35,000 muertos, sin que se sepa cuántos corresponden a civiles, a miembros de las fuerzas armadas y la policía, y cuántos son narcotraficantes o criminales, entre los que muy probablemente el mayor número corresponde a jóvenes marginales convertidos en narcomenudistas.

La capacidad del Estado mexicano de controlar efectivamente el territorio y dar seguridad a sus habitantes, se ha perdido en amplias zonas del país y es particularmente grave en el plano municipal. En los territorios que controla, el crimen organizado suple al Estado al ofrecer seguridad tanto a las personas como a las empresas grandes, medianas o pequeñas a cambio de cuotas que cobra regularmente. A nivel municipal, en muchas zonas las autoridades son impuestas o controladas por las organizaciones criminales.

La supervivencia del actual Estado mexicano tiene un doble desafío: el interno, o sea, la pérdida creciente de legitimidad frente a la población, porque no le puede dar garantías, y el externo, que nos lleva a la creciente tutela e intervención de Estados Unidos, que considera que la pérdida de control del territorio por el Estado mexicano constituye un amenaza a su seguridad interna, como lo han declarado funcionarios norteamericanos del más alto nivel.

La seguridad de la población mexicana está amenazada por las extorsiones, los secuestros, las ejecuciones y las balas perdidas cuando hay enfrentamientos entre los cárteles o entre éstos y las fuerzas armadas y policiacas. Hay que añadir los excesos de las fuerzas armadas y la policía, que los llevan a violar los derechos humanos, además de las muertes “por error” de civiles. Estas muertes de civiles han sido consideradas “daños colaterales” de la guerra contra el narcotráfico por el presidente de la República.

En las relaciones con Estados Unidos se presenta una paradoja, pues al considerar al México actual como una amenaza a su seguridad interna, no ha establecido controles efectivos a la venta de armamentos a las organizaciones criminales que, según analistas, superan ya a las fuerzas armadas mexicanas, ni al flujo de dinero que se lava en el país vecino.

La relación con Estados Unidos se ha crispado últimamente debido a la ejecución de un agente de ese país, lo que ha provocado reacciones tanto en funcionarios gubernamentales como en el Congreso, que han llevado a plantear una mayor presencia en México tanto de las organizaciones de inteligencia como militares.

Una expresión del descontento de la población con la estrategia que ha seguido el gobierno federal es la multiplicación de las declaraciones críticas de los representantes de los más diversos sectores de la sociedad civil, incluyendo a los empresarios, además de la multiplicación de organizaciones ciudadanas y de manifestaciones públicas.

Hay que añadir que la debilidad relativa de las fuerzas armadas y policíacas, añadida a la fuerte corrupción, han permitido, sobre todo en el caso de estas últimas, su penetración por las organizaciones criminales.

Una de las diferencias que caracterizan al Estado mexicano en comparación con el colombiano reside en las graves deficiencias del sistema judicial y de la procuración de justicia, que lo vuelven más vulnerable. Es imprescindible emprender una profunda reforma del sistema judicial y otorgar autonomía de ejecución a la procuración de justicia, lo que debe ir acompañado por una campaña sistemática contra la corrupción imperante.

El punto más débil de la llamada guerra contra el narcotráfico, que tiene aspectos que la acercan a una guerra civil (por lo menos por los altísimos costos que ha tenido en la población) es la deficiente estrategia del gobierno federal, que está más centrada en el castigo que en la prevención y en el tratamiento de las adicciones.

1. Las principales críticas a la guerra contra el narcotráfico de los analistas y expertos tanto nacionales como extranjeros, así como de distintos gobiernos, se centra en la falta de una verdadera estrategia basada en operaciones de inteligencia; la falta de preparación

de la policía y de las fuerzas armadas, además de la desconfianza y hostilidad que han despertado en la población, que no sólo se considera desprotegida sino sacrificada.

2. Sobre este último punto, las desafortunadas declaraciones (por llamarlas de alguna manera) del presidente Calderón al referirse a los civiles muertos como “daños colaterales” y al tildar como pandilleros o delincuentes a los estudiantes muertos en enfrentamientos de narcotraficantes y soldados, han despertado indignación en amplios sectores de la población y debilitado la institución presidencial.
3. En este mismo sentido, me parece muy importante referirme a las amplias declaraciones con que se despidió de México un alto representante de Naciones Unidas, cuyo nombre el Alzheimer no me permite mencionar, quien señaló que era inaceptable, desde la perspectiva de un Estado de derecho, que el gobierno federal presentara como triunfos el número de muertos y capturas de personas que eran consideradas delincuentes sin haber sido juzgadas.

Desde esta perspectiva, no se trata de hacer justicia o de aplicar la ley, sino de ganar una guerra en la medida en que se liquida a un enemigo real o supuesto. Como consta en los reportes de los medios, uno de los errores de la manera de operar de las fuerzas armadas y de la policía es que reaccionan de forma inmediata, sin análisis previo, y atacan los lugares donde se encuentran los narcotraficantes o criminales sin tomar en cuenta la seguridad de los civiles en el lugar o en las cercanías, con lo que aumentan innecesariamente los llamados “daños colaterales”, o sea, la muerte de civiles inocentes.

América Latina: la democracia en tensión

BIBLIOGRAFÍA

- Abal Medina, Juan Manuel, y Julieta Suárez Cao. “Más allá del bipartidismo. El sistema argentino de partidos”. *Revista Iberoamericana* 9, año III (2003).
- Acuña, Carlos H. *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995.
- Avaro, Dante, y Daniel Vásquez Valencia, coords. *Venezuela ¿más democracia o más populismo? Los consejos comunales y las disputas sobre la hegemonía democrática*. México: Distribuum/Flacso-Uruguay, 2008.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Bobbio, Norberto. 1991. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Botana, Natalio. “El orden político en la Argentina moderna”. En *El futuro político de la Argentina*, coordinado por V. Beltrán. Buenos Aires: ITDT, 1977.
- Camou, Antonio. 2011. “Las tensiones de la democracia argentina y la experiencia kirchnerista 2003- 2009”. En *Democracia en tensión*, coordinado por Julio Labastida Martín del Campo, Fernando Castaños y Miguel López Leyva. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.
- CEPAL. Cálculos propios: tasas de variación anual del Producto Interno Bruto. En *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 2010.
- Cotler, Julio. “Capitalismo y democracia en el Perú: la tentación autoritaria”. En *Perú en el siglo XXI*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008.
- Di Palma, Giuseppe. “La consolidación democrática: una visión minimalista”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 35 (abril-junio, 1988): 67-92.
- Leiras, Santiago C., comp. *Estado de excepción y democracia en América Latina: Argentina, Brasil, Perú y Venezuela en perspectiva comparada*. Argentina: Ediciones Homo Sapiens, 2010.
- Gronpone, N., y Martín Tanaka. *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2009.
- Kozloff, Nikolas. *Hugo Chávez: Oil, Politics and the Challenge to the United States*. Nueva York: Palgrave / McMillan, 2007.
- Linz, Juan. “Transiciones a la democracia”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 51 (julio-septiembre de 1990): 7-33.
- Linz, Juan, y Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Maihold, Gunther. *Venezuela en retrospectiva: los pasos hacia el régimen chavista*. Madrid: Iberoamericana, 2007.
- Morlino, Leonardo. “Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 35 (julio-septiembre, 1986): 7-61.
- Morlino, Leonardo. *Democracias y democratizaciones*. México: Cepcom, 2005.
- Munck, Gerardo L. “Democratic Consolidation”. En *Encyclopedia of Democratic Thought*, coordinado por Paul Barry Clarke y Joe Foweraker, 175-177. London: Routledge, 2001.
- O'Donnell, Guillermo. “Ilusiones Democráticas”. *Étetera* 183 (1 de agosto de 1996): 14-21.

Julio Labastida Martín del Campo

- O'Donnell, Guillermo. "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América latina". En *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, compilado por Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, 305-336. Buenos Aires: Paidós, 2002.
- O'Donnell, Guillermo. "México: democracia en construcción". *Suplemento Enfoque*, diario *Reforma*, 22 de noviembre de 2007.
- O'Donnell, Guillermo, y Philippe Schmitter, coords. *Transiciones desde un gobierno autoritario. IV. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós, 1988.
- Przeworski, Adam. *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Tanaka, Martín. *Desafíos de la gobernabilidad democrática: reformas político institucionales y movimientos sociales en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2010.
- Tanaka, Martín. "Gobernabilidad democrática en la región andina". *Boletín* 5, 20 de mayo de 2008.
- Tanaka, Martín, y Vera Sofia. "El neo dualismo de la política peruana". *Revista de Ciencias Políticas* 1, volumen 28 (2008): 347-365.
- Valenzuela, J. Samuel. "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions". En *Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective*, coordinado por Scott Mainwaring et al., 57-104. Notre Dame: University of Notre Dame, 1992.
- Steve, Ellner. "Hugo Chávez y Alberto Fujimori: análisis comparativo de dos variantes del populismo". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (2004).
- Weisbrot, Mark, y Luis Sandoval. *La economía venezolana en tiempos de Chávez*. Washington, DC: Center for Economic and Policy Research, 2007.
- Zaid, Gabriel. "Después del susto". *Reforma*, 29 de abril de 2007.

**DEMOCRACIA Y DESARROLLO POLÍTICO:
CLAVES Y CONJETURAS PARA ENTENDER
EL MALESTAR CON LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA**

JOSÉ LUIS VELASCO*
CARLOS CHÁVEZ BECKER**

Introducción

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, malestar significa “desazón, incomodidad indefinible”. Lo puede uno ubicar entre la crisis, por un lado, y el bienestar por el otro. Utilizado como metáfora, el término es útil para ilustrar lo que sucede con la democracia latinoamericana en el cambio del siglo XX al XXI. Aunque ha habido varias crisis, éstas han sido resueltas por lo general rápidamente (con la excepción de Haití).¹ La democracia se ha restablecido pronto, pero la insatisfacción también.

Al estudiar este tema es necesario evitar dos actitudes extremas igualmente engañosas. Una es la visión formalista y procedimental que predomina en la literatura sobre transición a la democracia y que ignora la compleja interacción de los procesos políticos y los factores socioeconómicos. Otra es confundir la política con lo que ocurre en la economía o en la sociedad en sentido amplio, ignorando la especificidad de los fenómenos

* Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

** Maestrante en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

1. El análisis presentado aquí fue concluido a mediados de 2007. Esta situación probablemente cambió a partir de 2009, con la crisis de Honduras.

políticos o subordinándolos a las estructuras económicas y sociales. El reto es, en síntesis, reconocer la especificidad de los fenómenos políticos sin ignorar la articulación básica de la vida social.

Para enfrentar ese reto, nuestro enfoque se centra en un número selecto de estructuras e instituciones políticas necesarias para la estabilidad y el éxito de un régimen democrático.

Democracia y desarrollo político

El proceso específico a través del cual surgió la democracia moderna en Europa y Estados Unidos es imposible de repetir. Los enfrentamientos entre liberales, conservadores y socialistas, el papel de las guerras externas, los conflictos sociales, el fortalecimiento de las instituciones representativas, las grandes personalidades que se opusieron al desarrollo de la democracia o lo favorecieron voluntaria o involuntariamente, y la expansión gradual del sufragio, son rasgos irrepetibles de la historia política moderna.

Además, al analizar la existencia de la democracia fuera de donde surgió originalmente, es importante recordar que para muchos países la ciudadanía, las instituciones representativas y el Estado moderno son modelos tomados del exterior, y que es mucho más fácil importar el ideal y traducirlo en leyes e instituciones formales, que afianzarlo en prácticas, instituciones, estructuras y cultura.

Sin embargo, aunque es imposible reproducir los procesos históricos de Europa y Estados Unidos, la estructura política indispensable para la existencia de una democracia moderna parece menos difícil de crear. Es a esto último a lo que queremos aludir con nuestra idea de “desarrollo político”.

De acuerdo con la definición más influyente, la democracia es un método a través del cual “los individuos adquieren el poder de decidir a través de una lucha competitiva por el voto popular” (Schumpeter, 1950: 269). Esta definición, que se pretende realista, tiene varias deficiencias, pero para este análisis lo más importante es que soslaya las peculiaridades de la democracia moderna, del andamiaje institucional a través del cual “este método” se hace efectivo, y de la estructura social y normativa sobre la que descansa.

Definir a la democracia como “la lucha competitiva por el poder y los puestos” (Schumpeter, 1950: 282; Downs, 1957: 29), deja fuera casi todo lo distintivo de esta forma de gobierno. Precisamente para ser realista, una definición de la democracia moderna debe destacar sus elementos distintivos: el sufragio universal, las instituciones representativas, la protección a los derechos civiles y políticos.

Esta forma de democracia se ha desarrollado como parte de un conjunto de estructuras propias de las sociedades modernas: los individuos libres, lo cual supone el debilitamiento o desaparición de las jerarquías tradicionales (comunidades, servidumbre, etcétera) y su sustitución por vínculos distintos; los mercados nacionales, que implican la circulación relativamente libre e intensa de bienes y personas; los estados igualmente nacionales, que son precisamente el locus de la democracia, la contraparte de la ciudadanía; la urbanización, pues las ciudades fueron el principal lugar de origen de los individuos libres en el sentido moderno del término, como lo atestigua la propia etimología del término “ciudadano”.

Obviamente, esto no significa que todas las sociedades urbanizadas, con estados y mercados nacionales y con individuos libres en el sentido aquí indicado aquí, deban inevitablemente tener un gobierno democrático. Pero sí quiere decir que ha sido precisamente en interacción (contradicción, tensión, mutuo apoyo) con estas estructuras que ha sido posible el surgimiento y la persistencia de la democracia moderna.

Ni estas estructuras sociales ni el andamiaje institucional de la democracia se crearon súbitamente. Al contrario, fueron el resultado, siempre contingente, de cambios históricos duraderos. Al proceso mediante el cual surgieron (o surgen) las estructuras, instituciones, valores y normas políticas es a lo que nosotros denominamos “desarrollo político”. Para entender de forma apropiada este proceso hay que liberarse de toda visión teleológica. El proceso mediante el cual se construyeron las estructuras políticas de las sociedades modernas fue accidentado y contradictorio; nadie lo planeó, y ni siquiera los pensadores o actores más avezados pudieron haber previsto el rumbo que tomaría. Es un error fatal interpretar el pasado como si necesariamente tuviera que haber desembocado en la situación presente. El proceso al que nos referimos es una evolución, como

diría Norbert Elias (1991: 108-109), “nacida de múltiples proyectos, pero sin proyecto; animada por múltiples finalidades, pero sin finalidad”.

Por lo tanto, la idea de desarrollo político es útil no porque señale el fin hacia el cual necesariamente tiene que moverse una sociedad que progresa o evoluciona, sino porque muestra el proceso a través del cual se forman (por lo general sin que exista un diseño previo) las estructuras e instituciones que condicionan, restringen y orientan las acciones de los individuos. Estas acciones, a su vez, modifican (por lo general de formas imprevistas por los actores) las estructuras e instituciones. En suma, la noción de desarrollo político, entendida de esta forma, prescinde de la teleología que ha plagado los estudios sobre la modernización y el desarrollo, y supera la visión de corto plazo, voluntarista y procedimental que caracteriza a la literatura sobre transición a la democracia.

Para el tema que nos interesa, el enfoque del desarrollo político implica preguntarse por las estructuras e instituciones políticas indispensables para el funcionamiento de la democracia moderna. Obviamente, hay que señalar desde el principio que el hecho de que esas estructuras e instituciones sean indispensables no implica que su sola existencia garantice la aparición y el funcionamiento de la democracia; son, para decirlo formalmente, condiciones necesarias pero no suficientes. Tampoco significa que la historia de un país inevitablemente conduzca hacia la creación de tales estructuras e instituciones.

En este texto nos fijaremos en tres conjuntos de estructuras e instituciones. El primero de ellos es la ciudadanía, entendida en un sentido doble: como libertad individual pero también como capacidad para organizarse y actuar colectivamente. El segundo es el Estado, que en nuestra opinión tiene cuatro elementos fundamentales: un aparato de defensa contra los riesgos externos; capacidad para proteger a sus ciudadanos de amenazas internas; un aparato administrativo nacional (aunque no necesariamente centralizado), y un sistema tributario efectivo que produzca los recursos suficientes para desempeñar esas y otras tareas.

El tercer conjunto está formado por las instituciones que moderan el conflicto social. El desarrollo de la democracia moderna ha estado decisivamente marcado por la tensión entre igualdad política y desigualdad socioeconómica. Las esperanzas y temores, los impulsos y resistencias, los enfrentamien-

tos y alianzas que motivaron el avance de la democracia a finales del siglo xx y principios del XXI, estuvieron obviamente relacionados con esa tensión. El resultado, siempre inestable y problemático, fue mixto: los sectores bajos moderaron sus demandas redistributivas pero, a cambio, la extensión del sufragio estuvo acompañada por el avance de la legislación social, financiada sobre todo a través de los impuestos progresivos al ingreso (Hicks, 1999; Steinmo, 1993). El modelo seguido pudo haber sido socialdemócrata, liberal o conservador. Pero, más allá de esas diferencias, el desarrollo de un aparato redistributivo con instituciones y recursos que moderen las disparidades y conflictos sociales y promuevan la solidaridad entre los diferentes grupos sociales, ha sido un requisito fundamental para evitar que la lucha democrática degenera en una polarización política. Ha sido también, hablando más generalmente, una forma de atemperar la tensión entre democracia y capitalismo.

Obviamente, la creación de instituciones redistributivas no es tan urgente en sociedades relativamente homogéneas e igualitarias. Pero en países como los latinoamericanos, con los mayores índices de desigualdad en el mundo, la creación o el fortalecimiento de esas instituciones adquiere una importancia central.

Estructuras políticas en América Latina

Es conocida la situación contradictoria de la democracia en América Latina. Las elecciones son ampliamente reconocidas como la forma legítima de acceder al poder; las autoridades y legisladores son seleccionados por medio de elecciones altamente competitivas. Exceptuando a Cuba, a mediados de 2007 los 19 países principales de la región tienen autoridades emanadas de procesos electorales razonablemente limpios. Sin embargo, los derechos civiles y políticos normalmente asociados a la democracia, así como los derechos humanos, son notoriamente más débiles que en las democracias desarrolladas. Para tomar sólo un ejemplo, según una fuente muy famosa (Freedom House, varios años), sólo diez de esos países pueden ser clasificados como “libres”; de los restantes, ocho son “parcialmente libres” y uno (Haití) “no libre”. No sorprende, por lo tanto, que apenas 38% de los ciuda-

danos diga estar “satisfecho” o “más bien satisfecho” con las democracias de sus respectivos países (Latinobarómetro, 2006: 74).

Los estados latinoamericanos han sido notablemente débiles, incluso comparados con los de países en niveles similares de desarrollo económico. Las finanzas públicas son proverbialmente frágiles; en lo que va de la presente década, los impuestos representaron en promedio 13% del Producto Interno Bruto (PIB), comparado con casi 30% en los países desarrollados (CEPAL, varios años). En consecuencia, la capacidad de los estados para imponer el orden, moderar los conflictos sociales, estructurar la vida social y canalizar la participación política de la población está seriamente limitada. Éste es un rasgo duradero, una estructura de larga duración de la política latinoamericana. Como lo muestra el análisis de Centeno (2002), las finanzas estatales, la administración pública, el apego emotivo a los símbolos nacionales y las autoridades estatales, entre otros elementos constitutivos de los estados nacionales, se han desarrollado débil, lenta y contradictoriamente desde la independencia latinoamericana.

Conviene hacer hincapié en estos problemas que, con diferente intensidad, aquejan a todos los sistemas políticos de América Latina pues, por obvios que parezcan, han sido metódicamente subestimados o distorsionados en la literatura reciente sobre la democratización. Pero para el presente texto es más importante analizar las similitudes y diferencias que existen dentro de este patrón general; de esa forma, podrá observarse mejor la relación entre el desarrollo de las estructuras e instituciones políticas y la situación de la democracia en la región.

Para realizar ese análisis hemos tomado cinco indicadores ampliamente reconocidos, aunque inevitablemente polémicos. Para la fortaleza estatal, recurrimos a la “efectividad gubernamental” (uno de los siete “indicadores de gobernabilidad” elaborados por el Banco Mundial) y la carga tributaria (porcentaje del PIB que el Estado recauda como impuestos, según datos oficiales compilados por la CEPAL). Para la ciudadanía, utilizamos la cuantificación de los “derechos políticos” y las “libertades civiles” realizada por Freedom House. Como indicador del aparato redistributivo tomamos el gasto social, como proporción del PIB, de acuerdo con los datos oficiales que reúne la CEPAL. Finalmente, como indicador de la satisfacción con la

Democracia y desarrollo político

democracia recurrimos al porcentaje de ciudadanos que se declaran “muy” o “más bien satisfechos” con el funcionamiento de la democracia en su país, según lo reporta Latinobarómetro.

Cuadro 1 Indicadores de desarrollo político en América Latina, 2000-2007					
País	<i>Efect. gubernamental</i>	<i>Carga tributaria</i>	<i>Gasto social (% del PIB)</i>	<i>Derechos políticos y libertades civiles</i>	<i>Satisfacción con la democracia (% de satisfechos)</i>
	2000-2006	2000-2005	2000-2004	2000-2007	2000-2006
Argentina	-0.23	11.48	20.58	-2.38	32.29
Bolivia	-0.46	12.69	12.88	-2.56	23.71
Brasil	-0.02	11.16	19.06	-2.63	24.86
Chile	1.27	16.47	14.90	-1.44	34.71
Colombia	-0.21	13.45	13.50	-3.75	22.86
Costa Rica	0.35	12.80	18.28	-1.31	52.71
Ecuador	-0.90	11.18	5.60	-2.94	18.57
El Salvador	-0.34	10.62	6.64	-2.50	31.14
Guatemala	-0.60	9.75	6.28	-3.75	26.86
Haití	-1.47	11.06		-5.75	
Honduras	-0.57	14.10	10.93	-3.00	38.14
México	0.18	12.82	10.00	-2.38	25.57
Nicaragua	-0.72	12.37	8.62	-3.00	27.86
Panamá	0.05	10.00	17.42	-1.50	33.00
Paraguay	-0.97	11.49	8.40	-3.25	11.43
Perú	-0.42	13.66	7.93	-2.75	15.86
Rep. Dominicana	-0.38	13.48	7.28	-2.13	42.50
Uruguay	0.55	16.64	21.55	-1.00	56.14
Venezuela	-0.89	10.03	11.62	-3.81	47.00

FUENTES: Banco Mundial, ILPES, CEPAL, Freedom House, Latinobarómetro (varios años)

Los indicadores se refieren a los 19 países más importantes de la región, con la obvia excepción de Cuba. Buscando reducir la influencia de cambios coyunturales, analizamos todos los datos disponibles del año 2000 a 2007.² Para facilitar la comparación, estandarizamos los datos, que se pre-

2. Sin embargo, varios de los cuadros y gráficas siguientes no presentan los datos de Haití, debido a que las fuentes utilizadas no aportan información sobre ese país en dos de los cinco indicadores:

sentaban en diferentes escalas, transformándolos en “valores Z”. El cuadro 1 presenta los datos tal como lo reportan las fuentes originales.

Cuadro 2		Correlaciones entre indicadores de desarrollo político				
		<i>Efect. gubernamental</i>	<i>Carga tributaria</i>	<i>Gasto social (% del PIB)</i>	<i>Derechos políticos y libertades civiles</i>	<i>Satisfacción con la democracia</i>
Efectividad gubernamental	Pearson	1	.624(**)	.608(**)	.816(**)	0.423
	Correlation					
	Sig. (2-tailed)	.	0.004	0.007	0	0.08
	N	19	19	18	19	18
Carga tributaria	Pearson		1	0.285	.480(*)	0.313
	Correlation					
	Sig. (2-tailed)		.	0.252	0.037	0.205
	N		19	18	19	18
Gasto social (% del PIB)	Pearson			1	.577(*)	.491(*)
	Correlation					
	Sig. (2-tailed)			.	0.012	0.039
	N			18	18	18
Derechos políticos y libertades civiles	Pearson				1	.520(**)
	Correlation					
	Sig. (2-tailed)				.	0.027
	N				19	18
Satisfacción con la democracia	Pearson					1
	Correlation					
	Sig. (2-tailed)					.
	N					18

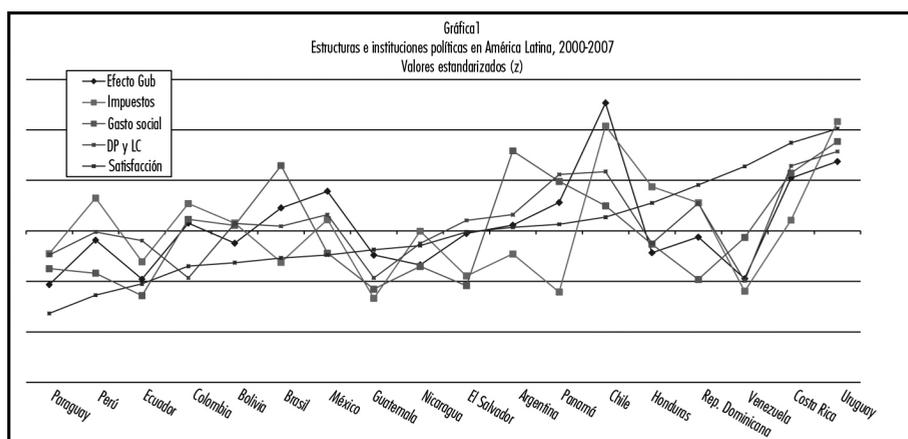
** Correlación significativa al 0.01 (doble cola)
 * Correlación significativa al 0.05 (doble cola)

Se podría decir mucho sobre la precaución que hay que tener al analizar estos indicadores, pero sobre todo deben destacarse dos puntos. El primero es sobre su validez: la fortaleza del Estado, las instituciones que moderan el conflicto social y la ciudadanía son conceptos complejos que se refieren a realidades incluso más complejas. Los indicadores, seleccionados por razones prácticas, son sólo un reflejo pobre de esa complejidad; el uso de datos cuantitativos no elimina la necesidad de un riguroso e imaginativo análisis histórico y conceptual. Segundo, la aparente nitidez y la precisión de los números no deben hacernos olvidar que, en la mayoría de los casos, se trata de información esencialmente cualitativa que no se corresponde con los rigurosos procedimientos habitualmente utilizados en el análisis estadístico. Aun así,

gasto social y satisfacción con la democracia.

Democracia y desarrollo político

utilizados con la debida prudencia, estos indicadores pueden arrojar luz sobre el desarrollo político en la región y, al revelar casos que se alejan del patrón general, servir como un buen punto de partida para estudios más específicos.



En un análisis de correlaciones bivariadas (cuadro 2) se encontró que la mayoría de las variables están significativamente relacionadas entre sí. De las diez correlaciones bivariadas, sólo tres no tienen esta característica. Dos de ellas incluyen el indicador “carga tributaria”, que como se verá más adelante, tiene serios problemas de medición. La otra correlación que no es estadísticamente significativa es la que se da entre efectividad gubernamental y satisfacción con la democracia. La causa radica sobre todo en dos casos: Chile, que tiene muy baja satisfacción con la democracia y una muy alta efectividad gubernamental; y Venezuela, que muestra la situación opuesta (véase gráfica 1).

La gráfica 1 sintetiza la información provista por los cinco indicadores, ordenados según la satisfacción con la democracia. En general, los países que tienen estados mejor financiados y más efectivos para gobernar tienen también mayor gasto social, mayor respeto por los derechos ciudadanos y mayor satisfacción con la democracia.

Por un lado, están países como Haití (que no se muestra en la gráfica porque la información sobre él es incompleta), Paraguay, Ecuador y Guatemala, con estructuras políticas débiles y baja satisfacción ciudadana-

na con la democracia. En el otro extremo están países como Costa Rica y Uruguay, que muestran una puntuación alta en todos los indicadores.

En la gráfica 1 están representados 90 puntos (resultado de combinar cinco indicadores y 18 casos). La gran mayoría de ellos se ajusta, con las variaciones inevitables, a la tendencia general apuntada arriba. Hay pocas excepciones notorias, y aunque algunas necesitan análisis más profundos, en general tienden a confirmar la regla. Tal vez la más fácil de explicar sea la baja carga tributaria de Panamá: de los países analizados aquí es el que más consistentemente ha intentado convertirse en un “paraíso fiscal”. Honduras aparece con un nivel de impuestos sorprendentemente alto, pero entre los conocedores del tema es sabido que los datos oficiales sobre la carga tributaria de ese país están distorsionados debido a una seria subestimación del PIB. Si se consideraran los datos correctos, su nivel de impuestos caería a casi la mitad de la puntuación actual. Algo parecido, aunque menos dramático, ocurre con Nicaragua en el mismo rubro.³

La muy alta puntuación de Venezuela en satisfacción con la democracia (que la ubica en el tercer lugar regional, sólo por debajo de Uruguay y Costa Rica) y su relativamente bajo nivel en los otros cuatro indicadores se explican, sin duda, por las pasiones y expectativas generadas por la “Revolución Bolivariana” y por la abundancia de ingresos petroleros. Dos excepciones más son las puntuaciones muy altas de Brasil y Argentina en gasto social como proporción del PIB, que contrasta con su desempeño según los otros criterios. Los casos merecen una atención mucho más detallada, pero aquí basta con anotar que en parte los datos reflejan la herencia de las movilizaciones sindicales y las políticas gubernamentales durante la mayor parte del siglo XX (Mesa-Lago, 1989: capítulo 1). Pero el principal componente de ese gasto es la seguridad social, que tiene una estructura marcadamente regresiva, pues favorece sobre todo a los grupos mejor organizados dentro de la economía formal (BID, 2003: capítulo 6). La última excepción es Chile, con una muy elevada puntuación en los indicadores de fortaleza estatal (efectividad gubernamental y carga tributaria), pero un muy bajo nivel de satisfacción con la

3. Sobre Honduras, véase por ejemplo Gómez Sabaini (2005a: 192), y sobre Nicaragua, Gómez Sabaini (2005b: 240).

Democracia y desarrollo político

democracia; una ciudadanía con mayores expectativas y, sobre todo, la persistente desigualdad socioeconómica podrían explicar esa disparidad.⁴

Para ver mejor las diferencias y similitudes entre los países, recurrimos al “análisis de conglomerados”, una herramienta estadística sencilla pero muy útil para clasificar casos de acuerdo con varios criterios. Los resultados obtenidos al utilizar la técnica “k medias” se presentan en los cuadros 3 y 4.

Cuadro 3 Centros de los conglomerados					
<i>Conglomerados</i>	<i>Efect. gubernamental</i>	<i>Carga tributaria</i>	<i>Gasto social (% del PIB)</i>	<i>Derechos políticos y libertades civiles</i>	<i>Satisfacción con la democracia</i>
1	-0.30	-0.19	-0.66	-0.24	-0.72
2	-0.50	0.08	-0.45	-0.23	0.91
3	0.38	-0.76	1.29	0.51	-0.11
4	1.65	1.48	1.14	1.34	1.35

Haití, que no se muestra en los cuadros porque los distorsiona notoriamente, constituye una categoría en sí mismo: tiene, con mucho, las puntuaciones más bajas en dos de los tres indicadores para los que hay información. El conglomerado más notable es el 4, con mayores puntuaciones en todos los indicadores e integrado por tres países: Uruguay, Costa Rica y Chile. Los dos primeros son más característicos de este conglomerado (están más cerca de su centro), mientras que Chile es un miembro más atípico debido a las disparidades que ya se mencionaron.

El conglomerado 1, con mayor número de países, es el que tiene la peor situación después de Haití. Tiene los peores valores en tres de los cinco indicadores: gasto social, derechos políticos y libertades civiles, y satisfacción con la democracia. El país más característico (más próximo al centro del conglomerado) es Nicaragua.

Los conglomerados 2 y 3 están en una situación intermedia: tienen valores mediocres en todos los indicadores, excepto uno: el conglomerado 2

4. Según los datos compilados por la CEPAL(2007), la desigualdad en el ingreso entre la población chilena, medida por el índice de Gini, es de 0.55, alta para los estándares latinoamericanos (que son muy elevados), y ha permanecido prácticamente sin cambios desde 1990.

muestra la peor puntuación en efectividad gubernamental y el conglomerado 3 en carga tributaria. Naturalmente, al observar estos resultados, hay que tener en cuenta lo que se dijo antes sobre las inconsistencias del indicador “carga tributaria” y los casos inusuales que revela la gráfica 1 (todos ellos, con la excepción de Chile, aparecen en alguno de estos dos conglomerados).

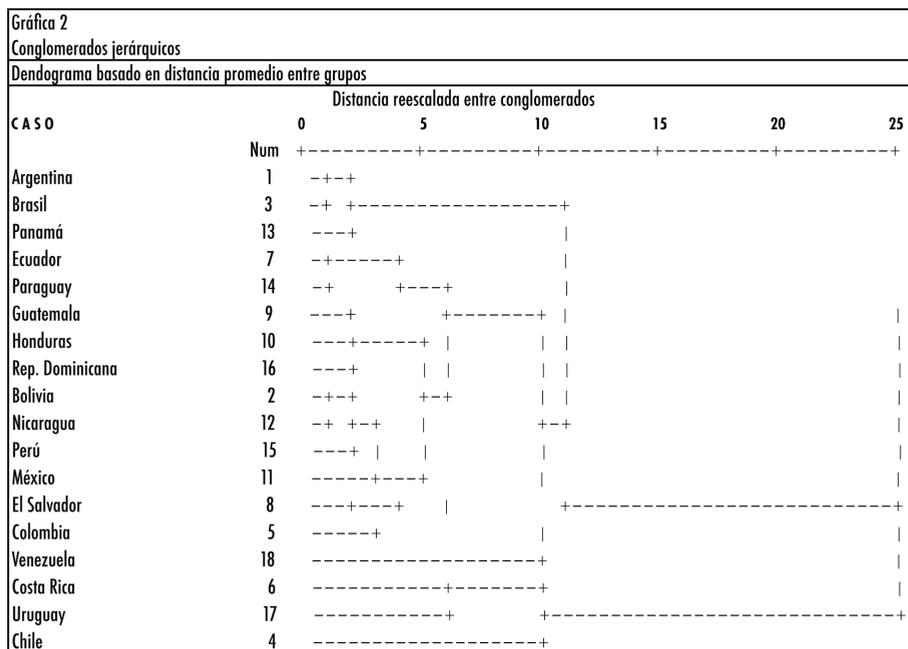
Cuadro 4		
Pertenencia a los conglomerados		
<i>País</i>	<i>Conglomerado</i>	<i>Distancia</i>
Nicaragua	1	0.60
Bolivia	1	0.93
Ecuador	1	1.05
Perú	1	1.05
El Salvador	1	1.19
Paraguay	1	1.25
México	1	1.33
Colombia	1	1.42
Guatemala	1	1.48
Honduras	2	0.90
Rep. Dominicana	2	1.11
Venezuela	2	1.62
Argentina	3	0.57
Brasil	3	0.62
Panamá	3	0.87
Uruguay	4	1.20
Costa Rica	4	1.46
Chile	4	1.65

La gráfica 2 muestra los conjuntos obtenidos por medio de otra técnica (“conglomerados jerárquicos”). Como se ve, los resultados son bastante parecidos a los que se analizaron previamente. Los países parecen distribuirse en dos grandes bloques: por un lado están Uruguay, Costa Rica y Chile; por el otro están todos los demás, formando varios subgrupos.

La conclusión del análisis presentado en esta sección es que las tres estructuras e instituciones políticas analizadas aquí (Estado, ciudadanía e instituciones redistributivas) están obviamente relacionadas con la capacidad de los regímenes democráticos para satisfacer las expectativas de sus ciudadanos. Que algunos países en algunos indicadores se alejen de la tendencia general es, en realidad, menos notable que el hecho de que la gran mayoría

Democracia y desarrollo político

de las observaciones consideradas aquí se ajusten a ella, a pesar de las múltiples diferencias sociales, históricas, políticas, etcétera, que existen entre los países latinoamericanos. Ésta es una evidencia fuerte de la relación entre desarrollo político y fortaleza de la democracia.



Las relaciones entre las estructuras, instituciones y percepciones analizadas aquí son obviamente complejas. Los vínculos de causalidad entre ellas son recíprocos. Por ejemplo, la democracia tenderá a ser más satisfactoria para sus ciudadanos si se apoya en un Estado fuerte, con un gobierno bien financiado y eficaz. Pero también es cierto que los ciudadanos de un Estado democrático percibido como justo y capaz serán menos reacios a pagar sus impuestos.

Es igualmente importante notar que las estructuras e instituciones analizadas constituyen rasgos duraderos de sus sociedades, evolucionan lentamente y son difíciles, aunque no imposibles, de cambiar. Son consecuencias (generalmente involuntarias) de las acciones (generalmente intencionadas) de los actores políticos del pasado sobre las cuales los

del presente tienen una influencia importante pero limitada. Son, a la vez, síntesis de las acciones realizadas en el pasado, condición y límite de las del presente, materia sólo parcialmente maleable en las manos de los actores políticos de hoy, y componentes decisivos del futuro.

Tomar en cuenta esas estructuras e instituciones es un sano contrapeso a la extendida predilección actual por las instituciones formales y la acción voluntarista. No se puede decretar la existencia de un aparato tributario moderno capaz de extraer recursos de la sociedad. Tampoco se puede crear súbitamente un aparato gubernamental eficaz. Se pueden diseñar programas “focalizados” para la transferencia de recursos a los sectores pobres, pero no se puede erigir de un día a otro un aparato redistributivo legítimo y eficiente, que efectivamente contribuya a moderar las disparidades sociales y a amortiguar las luchas políticas. Estas observaciones son indispensables para un análisis realista de la democracia, de su fragilidad o resistencia, de las satisfacciones y los malestares que provoca.

Crisis políticas recientes

El bajo nivel de satisfacción con la democracia es sólo una forma de manifestación del malestar al que nos hemos referido aquí. La otra son las crisis políticas. De 2000 a la fecha, seis países latinoamericanos han experimentado conflictos políticos serios que han conducido a la caída de sus respectivos gobiernos: Argentina, Bolivia, Ecuador, Haití, Perú y Venezuela.

Estas crisis han sido provocadas por problemas muy variados, de acuerdo con los contextos particulares de cada país. En Argentina, la crisis política tuvo como origen una profunda crisis económica. Ecuador vivió dos crisis políticas durante el periodo, que condujeron a la caída de los presidentes Jamil Mahuad, en el año 2000, y Lucio Gutiérrez, en 2005; en el primer caso, el detonante de la crisis fue una intensa movilización de organizaciones indígenas, mientras que en el segundo fue el conflicto dentro del Poder Judicial y la intervención del Poder Ejecutivo. En Perú, las causas de la crisis fueron la inconformidad generada por la segunda reelección del presidente Alberto Fujimori y los escándalos de corrup-

ción en que se vieron envueltos funcionarios públicos de muy alto nivel. En cambio, las crisis políticas boliviana y venezolana estallaron a partir de un conflicto relacionado con la explotación de los recursos naturales, en particular el gas natural y el petróleo, respectivamente, en tanto que en Haití la crisis política más reciente se originó después de que un grupo rebelde derrocó al presidente Jean Bertrand Aristide bajo acusaciones de corrupción, abuso de poder y subversión del orden democrático.

En todos estos casos, uno de los instrumentos fundamentales para resolver la crisis fue la convocatoria a elecciones presidenciales adelantadas. En efecto, la pacificación de los países después de las convulsiones políticas tuvo como elemento central la reinstauración del orden democrático. Pero además, en los conflictos en Bolivia, Ecuador y Venezuela, se intentó a través de referéndum dar solución a los problemas que originaron la crisis, lo que confirma la idea y el interés de solucionar las controversias sociales a través de mecanismos democráticos.

Estos graves conflictos políticos internos han puesto en duda, por momentos, la continuidad del régimen democrático. Sin embargo, en todos los casos, salvo en Haití,⁵ una vez que terminó el periodo de inestabilidad, se reinstalaron el orden constitucional y la vía democrática como medio de definición política. Por ello es posible afirmar que en la presente década no se ha verificado una regresión al autoritarismo en ningún país de la región.

Esta tendencia es congruente con los resultados de la encuesta de Latiobarómetro (2005), en la que 62% de los latinoamericanos afirmaron que bajo ninguna circunstancia apoyarían un gobierno militar, y sólo tres países (Paraguay, Honduras y Perú) registraron una minoría poblacional que se opone a un gobierno encabezado por las fuerzas armadas en una situación difícil. Además, 66% de los latinoamericanos estuvo de acuerdo en que la democracia es el único sistema con el que su país puede llegar a ser desarrollado, mientras que 53% afirmó que la democracia es preferible a

5. Haití es una excepción parcial a esta conclusión, ya que aunque en febrero de 2006 se realizaron elecciones presidenciales, en la jornada se cuestionó severamente la actuación del consejo electoral debido a problemas con el cómputo de los votos. Aunado a lo anterior, si bien el 14 de mayo René Preval tomó posesión como el nuevo presidente del país sin ningún sobresalto, esto se hizo bajo la vigilancia de los *casos azules* de la ONU que permanecen en misión de paz en el país desde febrero de 2004.

cualquier otra forma de gobierno y sólo 15% aceptó que en algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático.

Si bien las recientes crisis en Latinoamérica han confirmado, como ya hemos visto, la idea de que la democracia es el único camino para la solución de los conflictos y, más en general, para la definición política, también confirman la sensación de malestar. El planteamiento que hacemos en este trabajo es que en los países que han sufrido crisis políticas recientes, la insatisfacción con la democracia no fue directamente con la democracia *per se*, sino con la forma en la que funciona en cada realidad nacional. En la encuesta de Latinobarómetro (2005) se reporta que sólo 31% de los latinoamericanos confirmó sentirse satisfecho con el funcionamiento de la democracia. Con ello nos damos cuenta de que en América Latina, si bien existe un importante apoyo a la democracia como forma de gobierno, el funcionamiento de ésta se encuentra muy por debajo de las expectativas ciudadanas. Esto explica que, en los casos comentados, de un régimen democrático se haya pasado a un periodo de inestabilidad política y, tiempo después, se regresara a un régimen democrático. Es decir, observamos una especie de “revulsivo” democrático como una de las características fundamentales de las crisis políticas recientes en la región.

Por ello, el malestar con el funcionamiento de la democracia nos ha motivado a buscar algunas claves y conjeturas en las estructuras e instituciones políticas analizadas atrás. El colapso del sistema político argentino en 2001 nos mostró un Estado sumamente débil, imposibilitado para hacer frente a una crisis económica determinada por la incapacidad gubernamental de cumplir los compromisos de deuda pública (que para entonces eran cercanos a los 93,000 millones de dólares estadounidenses) y el encono social generado por las estrictas medidas económicas. En Perú la crisis exhibió la escasa legitimidad del gobierno y las debilidades del Estado de derecho. En Bolivia, la crisis nos mostró de nueva cuenta un gobierno débil, colocado en medio de exigencias antagónicas: por un lado, las empresas extranjeras que exigían mecanismos que permitieran un mayor margen de rentabilidad por la extracción de hidrocarburos y, por el otro, importantes sectores poblacionales que buscaban mayores beneficios sociales por la explotación de los recursos naturales del país. La crisis ecuatoriana del año 2000 mostró la agudeza de los conflictos

étnicos y la explosividad de las demandas populares insatisfechas; la de 2005, por su parte, evidenció la molestia popular con decisiones con cierto tinte autoritario, como la remoción de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el fuerte apoyo gubernamental al proyecto de Tratado de Libre Comercio entre Ecuador y los Estados Unidos. En Venezuela observamos en los últimos años un intento por destituir al presidente Hugo Chávez. En esa ocasión, y a diferencia de los otros casos revisados, presenciemos una movilización apoyada por los sectores de mayores ingresos del país; sin embargo, el respaldo que recibió el presidente de amplias bases sociales y de una buena parte del ejército impidió que triunfara el golpe de Estado de abril de 2002. Finalmente, Haití, un caso parcialmente excepcional, nos mostró la aparición de un grupo rebelde con características preocupantemente autoritarias que toma el poder y que motiva una intervención internacional.

Lo interesante es que bajo estas crisis, desatadas en buena medida por la debilidad del gobierno para enfrentar intereses y proyectos nacionales contradictorios, observamos una realidad coincidente en todos los casos: una profunda desigualdad social y un creciente malestar con el funcionamiento de la democracia.

Conclusiones

Quien observe la historia de la democracia latinoamericana en su larga duración notará dos rasgos característicos: la fuerza de la aspiración democrática y la inestabilidad de los regímenes democráticos. Durante las últimas tres décadas este observador verá tres rasgos principales: de nuevo, la fuerza del ideal; el malestar sostenido con el funcionamiento de los regímenes democráticos, por lo menos desde mediados de la década de 1990, y las crisis breves pero recurrentes.

Una causa fundamental de esta situación es la gran desigualdad socioeconómica que priva en la región. Esta desigualdad hace que la relación entre los líderes políticos y la élite social y económica sea notablemente más distante en América Latina que en las democracias avanzadas. La influencia de los sectores bajos está correlativamente reducida. Ade-

más, los ciudadanos comunes tienen mayores necesidades, insatisfacciones y expectativas que en otros países. Esto impide que la competencia desideologizada con partidos y candidatos “atrapa todo” sea tan firme y aceptable como en las democracias avanzadas. El actual fortalecimiento de la izquierda, populista o no, es una manifestación de la tendencia hacia la polarización.

Nuestras principales conjeturas son dos, una mala y una buena. La mala es que, en general, los retos y las capacidades para enfrentarlos se distribuyen de manera asimétrica. Los países en los que es mayor el malestar con la democracia, como Haití, Nicaragua y Colombia, son precisamente los que tienen menor capacidad para enfrentarlo y procesarlo ordenadamente, debido a la debilidad de sus estructuras e instituciones políticas. Al contrario, el malestar es menor en países como Uruguay y Costa Rica, cuyas estructuras e instituciones políticas mejor desarrolladas les permiten manejarlo con relativa facilidad.

La buena noticia es que, como siempre, la situación no es inamovible y el organismo político puede desempeñar un papel decisivo. Para ser efectivo, éste debería actuar en dos frentes: por un lado, fortalecer las estructuras e instituciones políticas favorables a la democracia (por ejemplo, un Estado eficiente y bien financiado, un sistema de protección y promoción de los derechos ciudadanos, instituciones sólidas que moderen los conflictos sociales) y, por otro lado, combatir de forma audaz y realista la pobreza y la desigualdad que agobian a la región.

Como producto del malestar con la democracia en América Latina, es previsible que se sigan suscitando crisis políticas como las que hemos analizado aquí. Este riesgo no se distribuye homogéneamente: según nuestros indicadores, unos países están más expuestos que otros. No se trata, por supuesto, de un ejercicio de futurología, sino simplemente de una tendencia observada en este estudio. La contingencia de lo político hace imposible determinar causas o lugares específicos en los que podrían detonarse conflictos políticos mayores. Pero el persistente malestar con la democracia y la fragilidad de varios estados latinoamericanos nos hacen ver que su erupción es una posibilidad siempre latente.

Democracia y desarrollo político

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo. *Facing Up Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington, DC: BID, 2003.
- Banco Mundial. *Worldwide Governance Indicators, 1996-2006*. Disponible en línea: <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/mc_countries.asp>, 2007.
- Centeno, Miguel Ángel. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2002.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2006, 2007*. Versión electrónica disponible en: <http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2006>, 2002.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *Estadísticas e indicadores sociales (Badeinso)*. Disponible en línea: <<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1>>, varios años.
- Downs, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper, 1957.
- Elias, Norbert. *La société des individus*. París: Fayard, 1991.
- Freedom House. *Freedom in the World Country Ratings*. Disponible en línea: <<http://www.freedomhouse.org/>>, varios años.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos. “Honduras: hacia un sistema tributario más transparente y diversificado”. En *Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, coordinado por M. R. Agosin, A. Barreix y R. Machado. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005a.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos. “Nicaragua: desafíos para la modernización del sistema tributario”. En *Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, coordinado por M. R. Agosin, A. Barreix y R. Machado. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005b.
- Hicks, Alexander. *Social Democracy and Welfare Capitalism: a Century of Income-Security Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social (Ilpes). Varios años. “Estadísticas de las finanzas públicas”. Disponible en línea: <<http://www.eclac.cl/ilpes/>>, varios años.
- Kirchheimer, Otto. “The Transformation of Western European Party Systems”. En *Political Parties and Political Development*, coordinado por M. Weiner y J. LaPalombara. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- Latinobarómetro. “Informe de prensa Latinobarómetro”. Disponible en línea: <<http://www.latinobarometro.org/>>, varios años.
- Mesa-Lago, Carmelo. *Ascent to Bankruptcy: Financing Social Security in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1989.
- Schumpeter, Joseph A. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Tercera edición. Nueva York: Harper, 1950.
- Steinmo, Sven. *Taxation and Democracy: Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*. New Heaven y Londres: Yale University Press, 1993.
- Tilly, Charles. *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*. Nueva York: Cambridge University Press, 2003.

**LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 2006 EN COLOMBIA:
CAMBIO INSTITUCIONAL, NUEVA CONFIGURACIÓN
PARTIDISTA Y REELECCIÓN**

JAVIER DUQUE DAZA*

Después de diversos intentos frustrados de reformas electorales en los años 1970 y 1980, las siguientes dos décadas de la vida política de Colombia se han caracterizado por una gran dinámica de cambio institucional. El sistema electoral ha sido modificado en cuatro ocasiones: en 1991, con la expedición de la Nueva Constitución Política; en 2003, con la reforma política que modificó aspectos centrales del sistema; en 2005, con el establecimiento de la reelección presidencial inmediata y, en 2009, mediante la reforma que estableció otros cambios parciales. Y se encuentra a la espera del concepto jurídico del acto legislativo que convoca a un referendo para que la población decida si alguien puede ocupar por tercer periodo consecutivo la presidencia de la República.

Los cambios han tenido en común su carácter continuo y se han establecido sobre la base de dos reglas que permanecen constantes: la representación proporcional y el sistema presidencial.

Cuatro cambios relevantes en el sistema electoral (y el quinto a la espera de un fallo de la Corte) en un corto periodo de tiempo ubican a Colombia en una situación de cuasi-volatilidad institucional, caracterizada por sucesivos cambios en las reglas con breves periodos entre uno y otro (Perelli, 2006). Esta situación ha propiciado que los actores ajusten sus expectativas, acciones

* Profesor de la Universidad del Valle, Colombia.

y aspiraciones a la posibilidad de modificar las reglas, y no a la interacción competitiva con base en las normas vigentes. Asimismo, ha generado inestabilidad social y política y le ha dado al sistema un alto grado de incertidumbre. A su vez, ha propiciado transformaciones importantes en los partidos políticos, en la competencia electoral y en el sistema de partidos.

El cambio institucional en Colombia ha presentado diferentes modalidades. En 1991 se trató de una modalidad en una *coyuntura crítica* (Collier y Collier, 1991) en la cual se presentó la conjunción de fuerzas sociales y políticas que presionaron por el cambio a los partidos Liberal y Conservador, que estaban en las posiciones de poder gubernamental y Legislativo y se vieron abocados a canalizar las demandas de la sociedad y convocar a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que estableció una nueva Constitución política.

La reforma de 2003 correspondió a otra modalidad diferente. Se trató de una situación en la cual los actores políticos con mayor capacidad de presión y decisión actuaron por aprendizaje en un contexto de amenaza para sus posiciones preexistentes. En la dinámica de interacción de los actores políticos, éstos aprendieron de su propia experiencia, retomaron algunos antecedentes de propuestas de reforma política y propusieron la reformulación de las reglas de juego, lo cual fue asumido como beneficioso para sus futuras posiciones. Se trató de un caso típico en el cual los actores que impulsaron el cambio se orientaron a un mejor posicionamiento en los escenarios de la competencia política (Peters, 1999). El cambio se propuso y estableció con apoyo de los diversos sectores políticos, los cuales estaban a la expectativa de reacomodar sus posiciones.

La tercera reforma, que estableció la reelección presidencial, se presentó en un nuevo escenario de correlación de fuerzas. En su condición de *fuerza suficiente*, para utilizar la expresión de S. Krasner (1984), los sectores mayoritarios en el Congreso de la República impulsaron el cambio cuando consideraron que éste les iba a procurar mayores ventajas personales y colectivas. En este caso, se expresó la visión e intereses de los actores, una coalición que se impuso sobre las otras fuerzas políticas.

En 2009 se repitió de nuevo la dinámica de *fuerza suficiente*. La coalición de gobierno, con mayorías en el Congreso de la República, impuso sobre la oposición los contenidos de las modificaciones.

El presente artículo aborda este marco institucional y sus cambios, así como sus efectos sobre dimensiones relevantes de la actividad política. Está centrado en las reformas de 2003 y 2005 y su impacto en las elecciones presidenciales del año 2006. Asume que las reglas electorales generan efectos sobre el sistema político al menos en tres dimensiones: en la organización de los partidos, en la competencia electoral y en el sistema de partidos. Es decir, las instituciones inciden en la existencia del número de actores políticos, en los recursos de poder a los cuales éstos acceden, en la forma como se organizan, en sus estrategias competitivas y en los resultados de su interacción. A su vez, el cambio institucional es el producto de las relaciones concretas de poder, de negociaciones y/o confrontaciones entre diversos actores.

En tal sentido, las relaciones entre los actores determinan las posibilidades del cambio y quien tenga más poder puede mantener el equilibrio existente o modificarlo, ya sea a través de negociaciones con otros actores relevantes o mediante la imposición de sus propias visiones e intereses (Nohlen, 1991; Steinmo y Thelen, 1992; Rothstein, 1992; Monsalve y Sottoli, 1998). Esto significa, en la dinámica de una lógica causal circular, que los actores están condicionados por las reglas pero, a su vez, son los agentes de su cambio en situaciones históricas específicas.

A partir de estas premisas, el texto se articula en torno a dos argumentos. El primero, la reforma política de 2003, producto de negociaciones entre los principales actores políticos, coadyuvó en la transformación de la organización interna de los partidos e incentivó el surgimiento de nuevas agrupaciones políticas a través de dos lógicas: las escisiones y reagrupaciones de sectores internos de los partidos Liberal y Conservador y la unificación de los partidos de izquierda en una sola organización partidaria. La reconfiguración del panorama partidista se expresó en el tránsito de un bipartidismo fragmentado a un sistema multipartidista, en el cual se presentaron realineamientos partidarios que condujeron, a su vez, a un nuevo cambio institucional por parte de la coalición mayoritaria en el poder, lo cual llevó al establecimiento de la reelección presidencial. Esta situación posibilitó el mantenimiento en el poder de la coalición de gobierno a través de la reelección del presidente Álvaro Uribe Vélez.

El segundo argumento, la condición de *fuerza suficiente* de la coalición de gobierno condujo, de nuevo, tras el triunfo en la reelección en 2006, a

imponer la modificación de las reglas orientada a mantener y/o incrementar sus posiciones de poder y, con ello, elevó el grado de inestabilidad política en el país. La conocida ecuación de certeza en las reglas e incertidumbre en los resultados, se invierte y deviene una situación de reglas inestables y resultados altamente predecibles.

El texto consta de tres partes. En la primera se analizan las dos reformas institucionales de los años 2003 y 2005, sus modalidades y las interacciones de los actores políticos. La segunda da cuenta de la reconfiguración del sistema de partidos bajo el nuevo marco normativo. La tercera aborda las elecciones presidenciales de 2006, los procesos de candidaturas, de coaliciones y los resultados. El epílogo y conclusiones hacen énfasis en las incertidumbres de la democracia colombiana.

Cambios institucionales y reconfiguración de la competencia electoral

La reforma política de 2003

La reforma política del año 2003 en Colombia representó un cambio institucional resultado de una situación que amenazaba a los actores políticos centrales y a sus propias posiciones como organizaciones políticas. Para ubicar el sentido de esta afirmación es necesario revisar el antecedente inmediato del cambio institucional de 2003, la Constitución Política de 1991, con la cual se mantuvieron algunas reglas electorales y se modificaron otras que, en su conjunto, incidieron en acentuar la situación de precariedad y desinstitucionalización de los partidos.

Producto de una consulta popular y de la posterior elección de sus miembros de forma directa, en 1990 se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que estableció importantes reformas al sistema electoral.

Por su composición, la ANC tuvo un carácter muy plural, y como ningún partido logró obtener mayoría absoluta de escaños se estableció una lógica

de debates, negociaciones y coaliciones para la toma de decisiones.¹ Los constituyentes establecieron diversas modificaciones al sistema electoral, como la circunscripción única nacional para el Senado de la República, la creación de escaños exclusivos mediante circunscripción especial para los indígenas, afrodescendientes y minorías políticas. Asimismo, se estableció la elección popular de gobernadores departamentales y diversas medidas tendientes a contrarrestar el clientelismo como la abolición de recursos del Estado manejados por los políticos regionales, la acumulación de mandatos y diversas causales de pérdida de investidura de los congresistas.

No obstante, se mantuvieron algunas reglas que favorecían la fragmentación de los partidos y la personalización de la política: las listas múltiples en todas las elecciones bajo el sistema de representación proporcional, la doble militancia, requisitos laxos para la conformación de nuevos partidos y financiamiento de campañas con un sistema de retribución de dineros de acuerdo con los votos de los candidatos. En cuanto a las elecciones presidenciales, se prohibió la reelección, se creó la figura del vicepresidente y se estableció la doble vuelta cuando en la primera, ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría absoluta de los votos.

Sobre la base de las dos constantes históricas del sistema electoral —el presidencialismo y la representación proporcional— fueron más los componentes de éste los que se mantuvieron, que aquéllos que fueron modificados. Estos últimos se orientaron fundamentalmente hacia la incorporación. Dado que el diagnóstico del cual partió la ANC indicaba que las restricciones del sistema político y el duopolio histórico del poder político Liberal-Conservador habían contribuido a la crisis que sufría el país y habían servido de estímulo a formas extrainstitucionales de oposición, se impuso una política tendiente a aumentar la re-

1. La Asamblea estuvo conformada por 70 miembros: 25 constituyentes del Partido Liberal; 19 de la Alianza Democrática M-19; 11 del Movimiento de Salvación Nacional; cinco del Partido Conservador; cuatro de otras agrupaciones conservadoras; dos de la Unión Patriótica; dos del Movimiento Unión Cristiana, y dos de Movimientos Indígenas. Además, hubo dos representantes del Ejército Popular de Liberación en proceso de paz con el gobierno que tuvieron voz y voto, y delegatarios de los movimientos Quintín Lame y Partido Revolucionario de los Trabajadores, grupos armados desmovilizados cuyos representantes tuvieron derecho a voz pero no al voto en las decisiones (Registraduría Nacional del Estado Civil, 1991).

presentatividad del sistema, no a través del fortalecimiento de la capacidad de los partidos en su función de intermediación, sino mediante la ampliación del número de partidos y movimientos (Pizarro, 2001).

Las circunscripciones especiales para minorías; la circunscripción única nacional para el Senado; orientada a contrarrestar la existencia de feudos electorales departamentales que posibilitaban las sucesivas reelecciones de los dirigentes regionales y a generar mayores opciones de obtención de escaños para los partidos pequeños; la laxa normatividad para la creación de nuevos partidos y movimientos políticos; el financiamiento estatal de los partidos y las campañas, se orientaron por este espíritu de incorporación de las reformas.²

El acento en la lógica de la incorporación condujo también a que el cambio institucional no afectara las reglas de juego que habían coadyuvado a la débil institucionalización de los partidos políticos, a su amplia fragmentación y a la alta personalización de la política.

La débil cohesión interna, la gran autonomía de la clase política regional estructurada en torno a las lógicas de reproducción clientelar y su predominio en los partidos, y la poca capacidad de las direcciones de los partidos Liberal y Conservador de establecer reglas de juego internas, aplicadas y acatadas por los diversos actores, se conjugaban con las listas múltiples, las autot candidaturas, el financiamiento mediante el mecanismo de retribución de votos a los candidatos y los aportes privados poco controlados, para hacer de los partidos estructuras organizativas con muy bajo grado de institucionalización.

2. La evolución de dos indicadores nos permite visualizar el efecto de incorporación de las reglas electorales de la Constitución de 1991. El primero se refiere al surgimiento de nuevos partidos y movimientos: de nueve partidos inscritos en 1990 ante el Consejo Nacional Electoral se pasó a 22 en 1991; a 54 en 1994; a 80 en 1998, y a 61 en 2002. El segundo indicador se refiere al porcentaje de escaños en el Congreso de la República obtenido por fuerzas políticas diferentes a los partidos Liberal y Conservador. En el Senado se pasó de 7.0% en 1990 a 15% en 1991; 17% en 1994; 16% en 1998, y 25% en 2002. En la Cámara de Representantes se pasó de 8% en 1990 a 13.8% en 1991; a 8.7% en 1994; a 18.1% en 1998, y a 24.9% en el 2002. Aunque los partidos Liberal y Conservador continuaron concentrando la mayoría de los escaños en el Congreso de la República durante las cuatro elecciones postconstituyentes, la presencia de otros partidos en la competencia electoral y con escaños en ambas cámaras fue creciente (Registraduría Nacional del Estado Civil).

Esta condición organizativa, a su vez, se revertía en una alta fragmentación estimulada de forma adicional por la flexibilidad en la creación de movimientos y partidos y la permisividad de la doble militancia.³ El resultado fue que las tendencias de fragmentación partidista se incrementaron después de 1991 y el sistema de partidos se configuró como un *bipartidismo fragmentado* o, para utilizar la expresión de Giovanni Sartori (1992), se reprodujo el *bipartidismo de fachada*.

Asimismo, se mantuvo el marco normativo que había favorecido la personalización de la política. Como lo han señalado Carey y Shugart (1995), determinadas reglas de juego favorecen la personalización del voto y de la política, y en el caso de Colombia éstas se conjugan con la débil institucionalización y la fragmentación partidista. En primer lugar, la ausencia de control de los partidos sobre el número y ordenamiento de las listas y su limitación a un papel de expedidores de avales, genera mayor autonomía y personalización del voto.

En segundo lugar, la inexistencia de una lógica de agregación de votos debido al funcionamiento de distribución de escaños con base en cocientes y restos mayores, hace que las votaciones de los candidatos sólo contribuyan a su elección y/o de los miembros de sus listas. Más que votos de partidos, existen electorados de las facciones personalizadas.

En tercer lugar, cuando el sistema electoral permite que los ciudadanos voten por listas dentro de un partido y no por el partido a través de listas únicas, hay mayor personalización del voto, se fomenta la fragmentación, la multiplicación de listas y el voto personalizado. Las estrategias electorales no dependen de los partidos sino de las microorganizaciones faccionales encabezadas por los congresistas.

3. Según la ley 59 de 1985 (Estatuto Básico de Partidos), se requería la afiliación de por lo menos 10,000 ciudadanos o que en las elecciones anteriores hubieran obtenido al menos un número igual de votos. Con el nuevo Estatuto Básico de Partidos (Ley 130 de 1994) se requiere comprobar su existencia con al menos 50,000 firmas de apoyo o cuando en la elección anterior hayan obtenido el mismo número de votos o alcanzado representación en el Congreso (Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos 1994, artículo 108). De hecho, cualquier congresista podía fundar su propio movimiento y existían algunos estímulos para quien obtuviera la personería jurídica: acceder a la franquicia postal, obtener el aporte del Estado para gastos de funcionamiento, acceder a los medios de comunicación del Estado y a tarifas reducidas en los medios privados y poder conceder avales a los candidatos a las corporaciones públicas.

En cuarto lugar, como un aspecto paradójico del cambio institucional, a la vez que el establecimiento de la circunscripción nacional para el Senado generaba mayores opciones para los partidos pequeños, también contribuía a la personalización de la política por cuanto la mayor competencia a nivel nacional, con más partidos, sin limitaciones al número de listas dentro de cada partido y sin la presencia de barrera electoral; además, disminuía el número de votos necesarios para acceder a un escaño, lo cual fomentó, a su vez, la presencia de más candidatos en medio de la laxitud interna de los partidos y de los requisitos del sistema para crear nuevos partidos.

Después de las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2002, se generó una nueva dinámica en el Congreso de la República que haría posible una nueva reforma política, en este caso como el resultado de negociaciones y acuerdos entre los partidos políticos y que condujo a una inusual reforma por la vía del Congreso, por los antecedentes de renuencia de los congresistas a reformar las reglas que los habían regido y, especialmente, porque el contenido de la reforma se orientaba a afectar la competencia partidista y su propio quehacer político.

La reforma fue el producto de negociaciones y expresó un proceso de aprendizaje de parte de los actores y con ella se generaron nuevas reglas de juego con un acento diferente al de la Constitución de 1991: la racionalización de la actividad partidista y de la competencia electoral, esto es, la reorganización de los partidos, la disminución de la fragmentación y la despersonalización de la política. Como veremos, estos propósitos presentan desarrollos parciales y contradictorios.

Después de diversos diagnósticos, incluidos los formulados por una misión conformada durante el gobierno de Ernesto Samper en 1995 (Comisión para la Reforma de los Partidos), y por el Informe de Consultoría Internacional contratada durante el gobierno de Andrés Pastrana en 1999 (Sobre la Reforma Política en Colombia), se hicieron frecuentes las discusiones sobre la necesidad de una amplia reforma del sistema electoral en Colombia. Durante las elecciones parlamentarias de 2002 algunos congresistas de diversos partidos (Liberal, Conservador, Vía Alterna, Cambio Radical) se manifestaron en favor de una reforma política y en la

campaña presidencial, el candidato Álvaro Uribe Vélez anunció que convocaría a un referendo para “reformular las costumbres políticas” e incluso planteó que impulsaría la revocatoria del Congreso recientemente elegido, reduciría su tamaño para las nuevas elecciones y propondría establecer un sistema unicameral.⁴

Pasadas las elecciones, la propuesta de referendo hecha por el nuevo presidente fue aprobada en el Congreso de la República (previo hundimiento de los puntos concernientes a la revocatoria y al unicameralismo), y en su realización obtuvo menos de 25% del censo electoral, con lo cual sólo una de sus preguntas contó con los suficientes votos para su aprobación. Se generó una situación paradójica: un presidente que había obtenido una holgada victoria en las elecciones y que contaba con un alto nivel de simpatía en las encuestas, no lograba el apoyo de la población para su propuesta de reforma constitucional que recogía aspectos fundamentales de su campaña.

De forma paralela a la realización del referendo en el Congreso, el Partido Liberal presentó un proyecto de ley que incluía algunos aspectos no contemplados por éste relacionados con la necesidad de fortalecer a los partidos políticos, altamente fragmentados y divididos, y de afrontar una posible situación de amenaza sobre el propio Congreso de la República. La propuesta fue apoyada por el Partido Conservador. Ambas agrupaciones estaban interesadas en establecer nuevas medidas que rearticularan la competencia partidista; contrarrestaran la fragmentación y división de los partidos; generaran mayores posibilidades de control interno en las organizaciones y que, asimismo, permitieran reorientar ante la opinión pública la imagen del Legislativo. Algunos partidos de izquierda y otras fuerzas

4. Algunos de los puntos presentados por el entonces candidato Álvaro Uribe como propuesta contra la corrupción y la “politiquería” incluían: 1) reducción del número de congresistas de 266 a 150; 2) establecer audiencias públicas para los reclamos regionales, pero no auxilios parlamentarios que corrompieran la política; 3) establecer un Congreso visible, que la gente conozca por nombre propio a los congresistas, que sepa a qué hora entran y a qué hora salen, qué proyectos presentan, qué debates impulsan; 4) establecer un sistema unicameral; 5) reducir la circunscripción nacional lo necesario para la representación de las minorías, y 6) establecer la carrera administrativa mediante concursos de méritos (Manifiesto Democrático-100 Puntos de Álvaro Uribe Vélez, en <www.mineduccion.gov.co/1621/articles-8526garchivo_pdf.pdf>).

independientes también estaban interesados en una reforma que generara una reorganización de los partidos pero que, a su vez, no restringiera la competencia a partir del establecimiento de un umbral electoral demasiado alto para las minorías políticas (Vélez, Ossa y Montes, 2006).

Después de diversos intentos frustrados de reforma política en una década en la cual se presentaron escándalos por infiltración del narcotráfico en el Congreso de la República y en las campañas; un escándalo de corrupción en las directivas del Congreso, y un muy bajo grado de confianza en los partidos, se generó un cierto ambiente de consenso respecto a la necesidad de establecer un nuevo marco legal que rigiera los partidos políticos tras casi tres lustros de vigencia de la Constitución política de 1991.

Producto de las negociaciones entre los diversos partidos, finalmente se aprobó la reforma, que estableció nuevas reglas de juego. En primer lugar, se prohibió la doble militancia: se estableció que en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. Como efecto directo de esta disposición, los movimientos que mantenían su doble condición de fracciones autónomas, pero con vínculos con los partidos Liberal y Conservador, debían decidir si se constituían en partidos independientes o si desaparecían, renunciando a su reconocimiento legal.

En segundo lugar, se estableció que sólo los partidos que obtuvieran un mínimo de votos equivalente a 2% del total en la respectiva elección al Senado o a la Cámara de Representantes, podían mantener su reconocimiento legal, lo cual representaba un obstáculo para muchos pequeños partidos que, igualmente, debían decidir si desaparecer o agregarse a otros partidos. Nuevas organizaciones que desearan presentarse a las elecciones podían hacerlo mediante la consecución de 50,000 firmas de apoyo de ciudadanos.

En tercer lugar, se estableció que en las elecciones los partidos debían presentar listas únicas, en reemplazo del sistema de avales sin límites existentes hasta 2002. Nominalmente, esto conduciría a que los partidos establecieran procedimientos internos de elaboración de listas y generaran procesos de compromiso de los candidatos y mayor cohesión. Esta disposición fue complementada con el voto preferente como una de las opciones para

las listas únicas, con lo cual se posibilitaba una dinámica de agregación y negociaciones de los dirigentes regionales con cada partido. De manera transitoria se estableció que los congresistas podrían agruparse y conformar nuevos partidos, siempre y cuando sus respectivas votaciones sumaran al menos 2% del total de votos válidos para el Senado en las elecciones de 2002. También se modificó la fórmula electoral, se pasó del sistema Hare al de D' Hondt en la modalidad de cifra repartidora.

En cuanto a los efectos de las nuevas reglas de juego, se presentaron varias especificidades. Respecto a los partidos, se generó una situación de desagregación de diversos movimientos internos de los partidos Liberal y Conservador, los cuales se constituyeron en nuevas agrupaciones ante la prohibición de la doble militancia y las listas únicas por partido. El establecimiento del umbral o la barrera electoral coadyuvó para que se diera también un movimiento de agregación de congresistas bajo nuevas o viejas etiquetas. Por otra parte, los partidos Liberal y Conservador se vieron redimensionados en su tamaño, y bajo la ley de bancadas y la obligatoriedad de contar con estatutos y reglamentos disciplinarios, reorientaron sus procesos internos.

La alta personalización de la actividad política del país continuó. La combinación de listas únicas con el voto preferente generó una dinámica contradictoria: lo que pretendía generar las listas únicas (la cohesión y el control de las candidaturas y de su ordenamiento por parte de las directivas de los partidos), lo contrarrestó el voto preferente que condujo a las autopostulaciones, a las campañas individuales y personales y a la división, pues las listas se estructuran en función de los liderazgos y de los propósitos personales de los candidatos, más que de los objetivos centrales de las organizaciones partidistas.⁵ Por sus características, la introducción del voto preferente representó un alto costo pagado por la aprobación dada por

5. Las listas con voto preferente han predominado ampliamente respecto a las listas únicas cerradas y bloqueadas. En las elecciones del año 2003 para asambleas departamentales se presentaron 168 listas en el país, de las cuales 161 fueron con voto preferente. En las elecciones para el Congreso de la República de 2006 se presentaron 20 listas al Senado, 15 de ellas con voto preferente. Para la Cámara de Representantes se presentaron 399 listas, de las cuales 311 fueron con voto preferente (cfr. Registraduría Nacional del Estado Civil, resultados de las elecciones, años respectivos).

los congresistas a la reforma. El mecanismo de listas únicas intentó organizar y cohesionar los partidos, el voto preferente contribuyó a crear tensiones y a desorganizarlos.

La fragmentación interna de los partidos Liberal y Conservador también se modificó. La amplia y creciente división partidista, el bipartidismo de fachada al que hacemos alusión en el apartado anterior, dio paso a un multipartidismo por la vía de escisiones-agregaciones. Muchas fracciones internas dieron origen a nuevos partidos y otras se reincorporaron a las etiquetas nacionales. Las tensiones entre los diversos actores internos se resolvieron por vía del voto preferente en las elecciones, y en la toma de decisiones internas se generó un mayor proceso de acuerdos.

*La fuerza suficiente y el establecimiento de la reelección presidencial inmediata.
La reforma de 2005*

Transcurridos tres lustros desde la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) y después de la reforma política de 2003, surgió de nuevo el tema del cambio institucional, en este caso para modificar la norma que prohibía la reelección presidencial. El contexto partidista y las correlaciones de fuerza eran totalmente diferentes a las de 2003.

A diferencia de la ANC de 1991, en la cual hicieron presencia una diversidad de fuerzas políticas, ninguna de las cuales tenía mayoría suficiente para imponer por sí misma una reforma, en 2005, producto de los resultados de las elecciones parlamentarias de 2002 y de los cambios de partidos de muchos congresistas —40% de los miembros de la Cámara y el 67% del Senado cambiaron de partido durante el cuatrienio 2002-2006 (Candidatos Visibles, Universidad de los Andes, 2006)— se conformó una coalición ampliamente mayoritaria en torno al presidente Álvaro Uribe Vélez, la cual impulsó y logró aprobar el nuevo cambio institucional (cuadro 1).

En la nueva correlación de fuerzas con mayorías absolutas en ambas cámaras del Congreso de la República, un año después de tomar posesión el nuevo presidente algunos empresarios y miembros de la coalición de gobierno empezaron a plantear la posibilidad de su reelección. Para

adelantar el proceso de cambio institucional adoptaron dos estrategias: presentaron un proyecto de ley en el Congreso de la República y propusieron una Iniciativa Legislativa Popular.

La propuesta del proyecto de ley fue presentada inicialmente a través de los medios de comunicación por parte de algunos congresistas y asesores del presidente a comienzos de 2003; luego, la ex candidata presidencial Noemí Sanín, derrotada por el presidente Uribe en 2002 y posteriormente nombrada por éste embajadora en España, propuso que debería pensarse en reelegir al presidente o en ampliar su mandato. Más tarde se radicó el proyecto en abril de 2004 por parte de los senadores de la coalición del Uribismo (Mario Uribe Escobar, primo del presidente de la República, Claudia Blum de Barberi y Juan de Jesús Córdoba). En la ponencia para primer debate presentada por los senadores, se plantearon cuatro argumentos centrales para justificar la reforma constitucional.⁶

En primer lugar, se consideró que la prohibición de la reelección por los constituyentes en 1991 había obedecido a un momento circunstancial. Los ponentes plantearon que en América Latina, afectada por regímenes dictatoriales, se había impuesto en el pasado la prohibición de la reelección como un medio de garantizar la rotación de grupos en el poder. Pero éstas eran situaciones ya superadas, pues en la región se habían estabilizado las democracias, por lo cual los temores de que los mandatarios se perpetuaran en el poder no tenían ya fundamento. Consideraron que en el caso colombiano, en 1991 la reelección se prohibió con el propósito de impedir las tendencias personalistas y las aspiraciones mesiánicas de ciertos gobernantes, pero esto no parecía racional dado que en el país no existían antecedentes de dictaduras ni esquemas de poder personalizados.

En segundo lugar, consideraron que la reelección presidencial en el país llevaría necesariamente a que las políticas públicas y los planes nacionales de desarrollo se diseñaran con una proyección de más largo plazo, y con una expectativa de continuidad superior al de un periodo de gobierno.

6. Ponencia al primer debate del proyecto de reelección. Senadores Claudia Blum, Mario Uribe y Juan de Jesús Córdoba, 2 de abril, 2004. Disponible en: <www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/abril/14/23142004.htm>. Consultada el 20 de enero de 2005.

En tercer lugar, se consideró que al existir la reelección para otras autoridades no había razones para que no existiera para la presidencia. Si se admitía la reelección para elecciones de Concejo, asambleas y Congreso en cualquier momento, en períodos consecutivos o no, y sin límite en el número de veces, también se debía permitir para el presidente de la República, con lo cual se daría una mayor apertura en el derecho al voto y a la participación.

En cuarto lugar, se planteó que la reelección permitiría la ampliación del control político sobre el presidente, pues además del control en el Congreso, se creaba un mecanismo que permitiría también a los ciudadanos evaluar una gestión y ejercer control político directo sobre un gobierno a través de su voto.

Además de la propuesta por la vía del Legislativo, un grupo de miembros de la coalición de gobierno propuso convocar a una iniciativa legislativa popular. Encabezados por el jurista Luis Carlos SÁCHICA, un grupo creó el Comité Promotor de la Reelección que se oficializó ante la Registraduría Nacional del Estado Civil en junio de 2004, con cerca de 280 000 firmas de respaldo, dando cumplimiento a la Ley 134 de 1994, que establece que para poderse radicar se requería un número de firmas equivalentes al 5 por 1000 del censo electoral (para entonces 125,536 firmas). En caso de no prosperar el proyecto de ley, se constituía en una alternativa para continuar con el propósito de reelección del presidente Uribe.

Frente a estas iniciativas surgieron cinco alternativas provenientes de otros partidos políticos. Una de las propuestas fue planteada por miembros del Partido Liberal, que sugirió establecer un sistema semipresidencial mediante una reforma realizada por el Congreso de la República: el presidente de la República sería el jefe de Estado, elegido popularmente, y se elegiría un primer ministro propuesto por el Congreso de la República y nombrado por el presidente, con lo cual se redimensionaría el régimen presidencial con una menor intensidad a las funciones del presidente.⁷ Otra

7. Proyecto de ley presentado por la senadora Piedad Córdoba, del Partido Liberal, en abril del 2004. Esta propuesta también fue apoyada por los ex presidentes liberales Alfonso López Michelsen y Ernesto Samper Pizano (*El Colombiano*, 20 de octubre de 2004).

alternativa coincidía con esta propuesta, con la diferencia de que la reforma se haría a través de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. Esta propuesta fue hecha por congresistas alineados en su momento con el presidente Uribe Vélez y quienes apoyaron la reelección presidencial.⁸ La tercera propuesta planteó realizar un plebiscito para que los ciudadanos se pronunciaran sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente que adelantaría una reforma para establecer un sistema parlamentario en el país, la cual fue apoyada por el partido Liberal. Las organizaciones partidistas de izquierda, el Polo Democrático Independiente y Alternativa Democrática, que recientemente habían aglutinado a diversos movimientos políticos y organizaciones sociales, se opusieron al proyecto y plantearon que el cambio de las reglas por quienes estaban haciendo parte del juego y orientándolo de forma personalista para favorecer al presidente, era inadecuado y antidemocrático.⁹ Una quinta propuesta provino del senador Jimy Chamorro, del movimiento Compromiso Cristiano con la Comunidad, y consistió en que se convocara a un referendo popular para que la población decidiera sobre la reelección (*El País*, 9 de octubre de 2005).

En medio de un gran debate y de la polarización entre diversos sectores políticos, la aprobación del proyecto fue tortuosa.

En la comisión primera del Senado fue aprobada en abril de 2004 por doce votos a favor y tres en contra; después fue aprobada en plenaria luego de un debate generado por el supuesto impedimento en que recaerían 27 congresistas que hacían parte de la coalición y que tenían familiares en el gobierno nombrados por el presidente.¹⁰ La propuesta obtuvo 67 de 102

8. Fue el caso del senador Rafael Pardo Rueda, quien se alineó con la coalición del uribismo e hizo parte de los primeros intentos de conformación de un nuevo partido en torno al liderazgo del presidente Álvaro Uribe Vélez. Posteriormente se reintegró al Partido Liberal y participó como precandidato en la consulta de este partido para la selección del candidato a las elecciones presidenciales de 2006.

9. El senador Carlos Gaviria, de Alternativa Democrática, planteó al respecto que el Ejecutivo había promovido un cambio de reglas para favorecerse a sí mismo, y que el cambio institucional ejercido mediante la “tiranía de las mayorías” generaba una dinámica antidemocrática (*Deslinde* 36, 2004). En términos similares se expresó Jorge Robledo, senador del mismo partido: “Una de las líneas que separan a los demócratas de quienes no lo son marca el respeto de las normas previamente aceptadas, así como el principio de que éstas no se modifican en beneficio propio” (*Deslinde* 35 2003).

10. Sobre los nombramientos de familiares y allegados de los congresistas en la carrera diplomática, cfr. UNP, periódico de la Universidad Nacional 57, mayo 2004; entrevista al presidente de la

votos a favor, entre los que estuvieron nueve senadores del Partido Liberal que no acataron la posición oficial de su partido en contra del proyecto.

En la Cámara, el proyecto debía contar con el visto bueno en la Comisión Primera para que continuara en trámite. Su aprobación se realizó en medio de una controversia generada por el cambio del voto a última hora de uno de sus miembros que se había opuesto inicialmente a la propuesta (Yiddis Medina, la cual posteriormente sería condenada por la Corte Suprema de Justicia a 48 meses de cárcel por el delito de cohecho al haber recibido prebendas a cambio de su voto), y por la ausencia de otro congresista en el momento de la votación, quien previamente había solicitado el archivo del proyecto (Teodolindo Avendaño, quien también fue condenado por el mismo delito de cohecho).¹¹ Finalmente, la comisión aprobó la continuidad del proyecto por una diferencia de dos votos, 18 a favor y 16 en contra, y un voto ausente. Luego, en la plenaria de la Cámara fue aprobado por 115 votos a favor y 15 en contra (de un total de 166 miembros).

En todo el proceso de aprobación de la reforma, se manifestó de nuevo la debilidad organizativa de los partidos Liberal y Conservador, su poca cohesión y la poca capacidad de su dirigencia para lograr que sus miembros aca-

República Álvaro Uribe Vélez, en la cadena radial RCN, página de la Presidencia de la República, 20 de abril de 2004: <http://noticias.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/abril/20/07202004.htm>. Consultada el 20 de marzo de 2006, *El Espectador*, 23 de diciembre de 2006.

11. La Comisión Primera está compuesta por treinta y cinco miembros y es la encargada de temas referidos a Reforma Constitucional, Leyes Estatutarias, Reglamentos de los Organismos de Control, Normas Generales sobre Contratación Administrativa, Notariado y Registro, Estructura y Organización de la Administración Nacional Central, De los Derechos, las Garantías y los Deberes, Rama Legislativa, Estrategias y Políticas para la Paz, Propiedad Intelectual, Variación de la Residencia de los Altos Poderes Nacionales, Asuntos Étnicos. Los dos representantes eran suplentes y habían asumido por un periodo de tres meses las curules por licencias de los titulares. La representante del Partido Conservador Yiddis Medina, del departamento de Santander, se había opuesto inicialmente al proyecto y reconoció posteriormente que su cambio de voto se debió a que el Gobierno le había prometido mayor inversión en su zona de influencia política. Después de esta decisión varios miembros de su grupo político fueron nombrados en cargos oficiales. En el año 2009 fue condenada por la Corte Suprema de justicia a cuatro años de cárcel por cohecho (véase *Cambio* 782, 2008, Bogotá). El Representante Teodolindo Avendaño, del departamento del Valle del Cauca, también del Partido Conservador, quien desapareció del Congreso en la fecha de la votación, reconoció después que le habían prometido que habría intercambio humanitario entre el gobierno y las guerrillas de las FARC. Su hijo fue nombrado posteriormente por el gobierno central como superintendente del notariado (*Semana*, números 1160, 2004; 1205, 2005; 1230, 2006).

ten las decisiones internas. El Partido Liberal decidió en una junta parlamentaria oponerse a la reelección, no obstante que 19 de sus parlamentarios votaron a favor del proyecto, lo cual generó sanciones internas y posteriormente el retiro de más de cuarenta senadores y representantes que se incorporaron a otros partidos.

Los ex presidentes de la República liberales asumieron posiciones divergentes. Inicialmente Alfonso López Michelsen y Julio Cesar Turbay Ayala se expresaron en contra de la reelección; posteriormente Turbay Ayala cambió de posición y creó junto con un grupo de ex ministros liberales el Movimiento Patria Nueva, a través del cual impulsó la reelección presidencial. Por su parte, el ex presidente César Gaviria se opuso al proyecto y como director único del partido encabezó la oposición liberal a éste. El ex presidente Ernesto Samper mantuvo una posición neutra y propuso, junto con López Michelsen, discutir la posibilidad de establecer un régimen semiparlamentario en el país.

En el Partido Conservador, aunque en menor grado que en el partido Liberal, el debate sobre la reelección presidencial también generó posiciones divergentes. La posición oficial del partido respecto al proyecto fue decidida en una junta parlamentaria en abril de 2004, en la cual 38 congresistas votaron a favor del apoyo a la reelección y 21 lo hicieron en contra. El ex presidente Andrés Pastrana se opuso radicalmente al proyecto y manifestó que el presidente de la República “había comprado parte de la conciencia del congreso (El Colombiano, 20 de octubre de 2005). Las divergencias entre los miembros del partido se expresaron en espacios decisivos que permitieron que el proyecto avanzara en el Congreso. En la Comisión Primera de la Cámara, ocho representantes conservadores votaron a favor del proyecto, dos se opusieron inicialmente y luego modificaron su posición y uno votó en contra.¹²

Por su parte, con nuevas reglas de juego establecidas por la reforma y ante la conformación de la fuerte coalición de gobierno, la izquierda inició un proceso de unificación que condujo a la conformación en 2005 de un solo

12. De los 35 miembros de la Comisión, 18 votaron por el Sí (tres liberales, dos de movimientos liberales, uno de Seriedad por Colombia, dos de Colombia Siempre, uno del Movimiento de Integración Popular (Mipol), del Movimiento, de Convergencia Popular Cívica y Cambio Radical, ocho del partido Conservador) y 16 votaron por el No (un indígena, 11 liberales, uno de la coalición de Cambio Radical y el Partido Conservador, y del Polo Democrático Independiente) (El País, 4 de junio de 2004).

partido: el Polo Democrático Alternativo. Las agrupaciones políticas indígenas, Alianza Social Indígena (ASI) y Autoridades Indígenas de Colombia (Aico), se opusieron a la reelección y otros pequeños partidos dividieron sus apoyos al proyecto reeleccionista (ver cuadro 1).

Cuadro 1			
Panorama de la conformación del Congreso de la República y los alineamientos respecto a la reelección 2004			
Bloques de parlamentarios	Partidos que apoyaron la reforma de la reelección	Número de senadores	Número de representantes
Uribismo	Partido Conservador ^a	25	38
	Cambio Radical ^b	11	24
	Equipo Colombia	4	4
	Movimiento Integración Popular	4	2
	Movimiento Popular Unido	2	2
	Convergencia Ciudadana	1	2
	Dejen Lugar al Moreno	1	-
	Apertura Liberal	-	4 ³
	Convergencia Popular Cívica	1	4
	Alternativa Avanzada Social-Alas	1	-
	Movimiento de Renovación y Acción Laboral	1	2
	Moral	1	-
	Por la seguridad Social	1	1
	Movimiento Nacional Progresista	1	1
	Vamos Colombia	1	-
	Movimiento Sí Colombia	1	-
	Movimiento Cívico Independiente	1	-
	Coalición (Rafael Pardo)	-	1
	Conservatismo Independiente	1	1
	Seriedad por Colombia	-	1
	Participación Popular	-	3
	Movimiento de Integración Regional	-	1
	Movimiento Únete	-	1
	Movimiento Afrodescendiente (W. Ortiz)	-	1
	Partido Popular Colombiano	10	24
Avalados por el Partido Liberal que se sumaron a la coalición	68	116	
Bloques de parlamentarios	Partidos que se opusieron a la reforma de la reelección	Número de senadores	Número de representantes
Movimientos religiosos protestantes	Movimiento de Renovación Absoluta	1	-
Otros movimientos	Compromiso Cívico con la Comunidad	1	-
Movimientos étnicos	Movimiento Comunal y Comunitario	-	2
	Autoridades Indígenas de Colombia	1	1
	Alianza Social Indígena	1	-
	Afrodescendientes (María Isabel Urrutia)	-	1
Partido Liberal	Partido Liberal ^f	19	38
La izquierda	Polo Democrático Independiente ^d	6	3
	Alternativa Democrática ^e	5	4

FUENTE: Cálculos del autor con base en Registraduría nacional del estado Civil; <http://www.terra.com.co/elecciones_2006/partidos/02-03-2006/nota277017.html>; Diario El Colombiano, El Tiempo, El Espectador y Revista Cambio.

Las elecciones presidenciales de 2006 en Colombia

Por la correlación de fuerzas con mayorías de la coalición de gobierno fue aprobada la reforma que modificó el artículo 176 de la Constitución política y estableció la reelección inmediata por un solo periodo mediante el acto legislativo 02 de 2004. Después de su aprobación, la reforma fue demandada ante la Corte Constitucional; las diversas demandas apuntaban en dos direcciones.¹³ Argumentaban, por una parte, que el Congreso no tenía competencia para una reforma de este tipo que introducía cambios sustanciales en el régimen político establecido mediante la Constitución de 1991, con lo cual se habría extralimitado suplantando al pueblo soberano. Por otra parte,

a. A los 30 senadores considerados por la dirección nacional del partido como conservadores o de movimientos afines, se le restan los cuatro de Equipo Colombia, movimiento que se autonomizó del partido. Se incluyen 13 elegidos por Partido Conservador Colombiano, de Nueva Fuerza Democrática, 1 del Unionismo, 2 de Salvación Nacional, 5 del Movimiento Nacional, 1 de Fuerza Progresista, 1 de Sí Colombia y 1 de Ciudadanos por Boyacá. En la Cámara de Representantes incluye a 21 elegidos por la etiqueta oficial y a los que luego se integraron y disolvieron sus movimientos: Movimiento de Salvación Nacional (2), Nueva Fuerza Democrática (2), Movimiento Nacional (1), Progresista Democrático (2), Fuerza Progresista (2), Movimiento Republicano (1), Movimiento de Participación Popular en Coalición (1), Unionismo(2), coaliciones conservadoras con otras fuerzas políticas (4).

b. Inicialmente tenía dos senadores, luego se incorporaron otros senadores de movimientos internos del Partido Liberal: tres de Colombia Siempre, uno de Somos Colombia, uno de Voluntad Popular, uno de Movimiento de Renovación y Acción Laboral y otro senador del oficialismo liberal. Se sumó un senador avalado en 2002 por el Movimiento Nacional y que luego se había incorporado al Polo Democrático Independiente. Tenía siete representantes a los que sumaron tres de Colombia Siempre, dos de Voluntad Popular, uno del Partido Nacional Cristiano, cinco que fueron elegidos en 2002 por coaliciones, uno del Nuevo Liberalismo, uno del Movimiento de Integración Popular y tres elegidos con el aval liberal del departamento del Cauca.

c. Con las deserciones hacia otros partidos pasó de 48 senadores elegidos en 2002 a 19 y de los 63 que se presentaron por la etiqueta y con el aval liberal, incluyendo los avalados por coaliciones y al Movimiento Huella Ciudadana, para 2004 se habían incorporado 24 a la coalición del uribismo, además de dos que se incorporaron a Cambio Radical.

d. En el proceso de unificación de la izquierda, el Polo Democrático Independiente aglutinó a seis senadores (dos de Vía Alterna, uno indígena de Huella Ciudadana, uno de la Anapo, uno del Partido Social Demócrata Colombiano y uno de Frente de Esperanza) y a cuatro representantes a la Cámara (uno del Socialismo Democrático, uno de Vía Alterna, uno de Movimiento de Reconstrucción Democrática.

e. Fue conformada por los senadores del Frente Social y Político, Alianza Social Indígena, Movimiento Ciudadano, Movimiento Obrero Independiente Revolucionario y Unidad Democrática y los representantes a la Cámara del Frente Social y Político, Opción Siete y Unidad Democrática.

13. Esta síntesis de los aspectos contemplados en las demandas es tomada del documento “Argumentos en contra de la reelección presidencial presentados ante la corte constitucional”, Foro Nacional por Colombia, 2005.

planteaban que se había incurrido en vicios de forma y procedimiento en tres aspectos: a) durante la aprobación en las comisiones de la Cámara y del Senado y las plenarias de ambas cámaras, un grupo de parlamentarios se declaró impedido debido al hecho de que el gobierno nacional había nombrado en cargos públicos a sus parientes cercanos. De acuerdo con el Consejo de Estado, el congresista que se declarara impedido sería excusado para votar; hasta en tanto no se resolviera la situación, el suplente que le seguía en el orden de lista debía reemplazarlo, pero esto no ocurrió y los congresistas finalmente votaron; b) el gobierno habría colegislado en interés propio al intervenir activamente en favor de una norma que beneficiara al presidente en funciones; habría en este caso un conflicto de intereses, y c) se habría obstruido el debate y no se habría presentado la libre deliberación, pues ni en la comisión primera de la Cámara ni en la plenaria se permitió el debate por parte de la oposición y se adoptó sin discusión el texto aprobado en el Senado.

Durante el periodo de estudio de la demanda por parte de la Corte, la polarización se mantuvo. Los partidos Liberal, Polo Democrático Independiente y Alternativa Democrática mantuvieron sus posiciones respecto a la coalición de gobierno. Diversos actores sociales se manifestaron en contra de la propuesta y los gremios económicos apoyaron a la coalición de Gobierno y al presidente de la República.¹⁴ El procurador general de la nación planteó que el acto legislativo era inconstitucional por tener vicios insubsanables, uno de ellos la falta de discusión en el cuarto debate. Algunos miembros de la coalición de gobierno plantearon recurrir a las vías de hecho si la Corte bloqueaba la reelección. El senador y primo del presidente, Mario Uribe, propuso que si la Corte Constitucional no aprobaba la reelección, de todas formas Álvaro Uribe se presentaría como candidato presidencial aun por encima de la lega-

14. La Cumbre de Organizaciones Sociales realizada en mayo de 2004 y a la cual asistieron miembros de organizaciones sindicales, académicas, indígenas, de ONG, de fundaciones sociales, expidió un comunicado en el cual manifestaba su oposición al proyecto de la reelección y planteó la necesidad de convocar a un referendo para ratificar la vigencia de la Constitución de 1991 (El Tiempo, 12 de junio de 2004; Actualidad Colombiana, 430, 30 de mayo de 2004-12 de junio de 2004). Los dirigentes de los gremios económicos del país apoyaron públicamente al presidente y el proyecto de la reelección.

lidad (*El Espectador*, 27 de marzo de 2005) y el senador del Partido Conservador, Ciro Ramírez, convocó igualmente a la desobediencia civil si la Corte declaraba inexecutable la reelección (*El Espectador*, 25 de septiembre de 2005). Otro senador de la coalición, Germán Vargas Lleras, del partido Cambio Radical, propuso que en el caso de caerse la reelección debería votarse en blanco en las elecciones presidenciales, con lo cual éstas quedarían deslegitimadas (*El País*, 9 de octubre de 2005).

En medio de las tensiones y de la polarización política, la Corte Constitucional finalmente se pronunció el 19 de octubre de 2005 declarando executable la ley y rechazando los puntos de las demandas. Con ello se dio vía libre por primera vez en el país a la posibilidad de reelección inmediata del presidente de la República.

Con los dos cambios institucionales de 2003 y 2005, el sistema electoral colombiano se transformó de forma sustancial. Aunque se mantuvieron como constantes el sistema de representación proporcional y el presidencialismo, se introdujeron cambios importantes que incidieron en la reconfiguración del panorama partidista, en el funcionamiento de los partidos y en la competencia electoral. En el siguiente apartado se analiza el panorama partidista a la luz de los impactos que estos cambios generaron.

Cambio institucional y nuevo panorama partidista

Después de más de siglo y medio de predominio de los partidos Liberal y Conservador y de una débil presencia de terceras fuerzas políticas, el panorama partidista colombiano presentó grandes transformaciones durante el último lustro.

Bajo el nuevo marco normativo, los partidos políticos colombianos y sus dinámicas competitivas presentan tres mutaciones que han conducido a su redimensionamiento. Por una parte, el sistema de partidos se ha reconfigurado a partir de una dinámica de escisiones y agregaciones de fuerzas políticas tradicionalmente vinculadas a los partidos históricos del país: Liberal y Conservador, y del surgimiento y consolidación de nuevos partidos. Producto de ello el país transitó de un bipartidismo con

partidos fragmentados hacia un multipartidismo, en el cual los partidos de origen decimonónico, que tradicionalmente habían concentrado las mayorías electorales, se fueron relegando y convirtiendo en minorías parlamentarias y electorales frente a nuevas agrupaciones políticas. Por otra parte la izquierda partidista, con un pasado reciente de fragmentación y polarización ideológica interna, ha ido construyendo una alternativa de oposición unificada con una fuerza parlamentaria importante. En tercer lugar, como expresión de una apertura política del sistema, han surgido diversas agrupaciones políticas minoritarias que han logrado tener continuidad y permanencia, con lo cual se ha transitado de una dinámica de *partidos efímeros* a la consolidación de organizaciones que expresan un mayor pluralismo político.

Nuevos partidos: escisiones y agregaciones pragmáticas

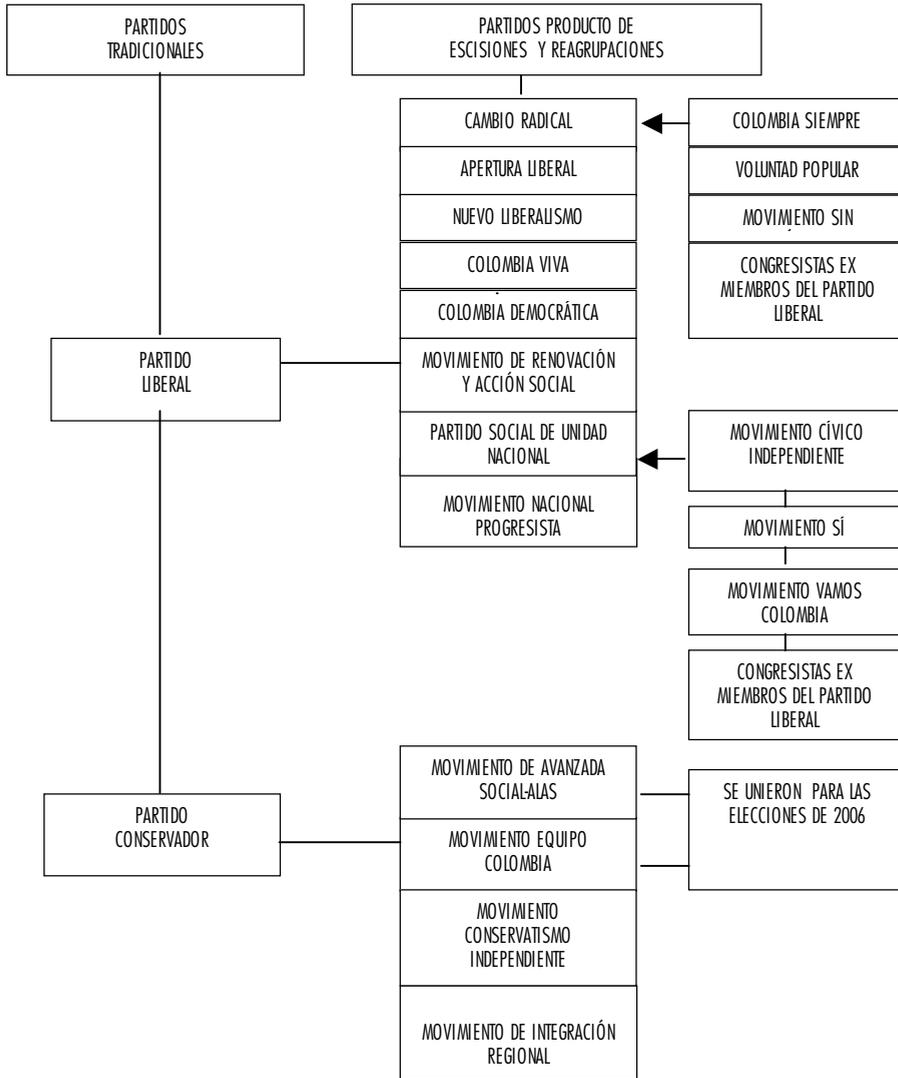
Diversos movimientos internos de los partidos Liberal y Conservador, organizados por parlamentarios, apoyaron la candidatura disidente de Álvaro Uribe Vélez en 2002. Con el triunfo de este candidato, dichos movimientos consolidaron su presencia en los ámbitos legislativo y gubernamental, constituyendo mayorías en el Congreso de la República y accediendo y/o ampliando su acceso a los recursos del Estado. Su ubicación en posiciones de gobierno y el nuevo marco legal constituyeron dos factores centrales que generaron un amplio proceso de autonomización definitiva de muchos movimientos y la posterior reagrupación de algunos de éstos en nuevos partidos.

Tras un largo periodo de fragmentación que desde comienzos de la década de 1990 devino en el surgimiento de múltiples subetiquetas partidistas autónomas —que, no obstante, mantenían sus vínculos con las respectivas etiquetas partidistas— los alineamientos de muchos movimientos del Partido Liberal con la candidatura en ascenso de Álvaro Uribe Vélez y posteriormente su incorporación a la coalición de gobierno, allanaron el terreno para su escisión definitiva del partido matriz, lo cual se concretó después de la aprobación de la reforma de 2003. Frente a la posibilidad de

conformación de nuevos partidos a partir de la agregación de congresistas que sumaran electorados equivalentes a los umbrales vigentes para las elecciones, y ante la necesidad de poder competir y acceder a escaños obteniendo un número de votos que superara la barrera electoral, se generó una dinámica de escisiones y agregaciones. Del Partido Liberal se escindieron Cambio Radical, Colombia Siempre, Voluntad Popular, Somos Colombia y Movimiento Sin corrupción Colombia, que terminaron unidos bajo la primera etiqueta. También se separaron Alternativa de Avanzada Social (que en 2006 se unió con el movimiento de origen conservador Equipo Colombia), Por el País que Soñamos, Nuevo Liberalismo, Huella Ciudadana, El Movimiento Nacional Progresista, El Movimiento de Renovación y Acción Social-Moral, Colombia Viva, Apertura Liberal y Colombia Democrática. Por iniciativa del presidente de la República y otros ex miembros del Partido Liberal, se creó el Partido Social de la Unidad Nacional, el cual reunió congresistas retirados del Partido Liberal y algunos pequeños partidos regionales, como Sí Colombia y Vamos Colombia. Del partido Conservador se separaron de forma definitiva Equipo Colombia (el cual se unió con el movimiento Alas escindido del partido Liberal), Movimiento Nacional, Movimiento de Integración Regional y Conservatismo Independiente. Algunos pocos movimientos se reincorporaron al Partido Conservador: los movimientos Salvación Nacional, Nueva Fuerza Democrática, Fuerza Progresista y El Unionismo (cfr. esquema 1)

El carácter dividido de ambos partidos políticos desembocó en el nuevo contexto institucional en una dinámica de reconfiguración del panorama partidista. La débil cohesión interna, el alto personalismo de la actividad política y las aspiraciones de muchos de los nuevos liderazgos de alcanzar un mejor posicionamiento, generaron un reordenamiento partidista que no obedeció a proximidades ideológicas o programáticas sino a negociaciones entre sus líderes y a un sentido práctico de sobrevivencia y competencia. Como organizaciones emergentes, los nuevos partidos fueron el producto de iniciativas de congresistas o de acciones asociativas de varios senadores y/o representantes a la Cámara. En las nuevas condiciones de posicionamiento en el poder y bajo nuevas reglas de juego, las viejas etiquetas partidistas se hicieron prescindibles.

Esquema 1
 Colombia
 Panorama de las escisiones y agregaciones de los partidos políticos Liberal y Conservador 2006



A través de las carreras políticas construidas individualmente y de la proyección nacional de nuevos liderazgos políticos, la posibilidad de consolidar

nuevos partidos a través de *sumatorias* de electorados, que antes estaban dispersos en múltiples facciones subnacionales o movimientos independientes, abrió nuevas perspectivas para sus líderes; para algunos de ellos la expectativa de acceso a la presidencia de la República en futuras elecciones. Los nuevos partidos se constituyeron en los vehículos de permanencia y/o ascenso de viejos y nuevos liderazgos políticos en el país.

El nuevo panorama partidista expresa nuevos fenómenos respecto a las décadas anteriores. Del predominio bicolor de los partidos Liberal y Conservador, a través de sus múltiples divisiones, se pasó a un escenario multicolor con presencia de diversos y numerosos nuevos partidos. También expresa, como elementos centrales de continuidad, la alta personalización de la política partidista y la ausencia de contenidos ideológicos diferenciadores. Si se buscan los elementos que permitan diferenciar la existencia de un número alto de partidos producto de la desintegración liberal y, en parte, conservadora, y su posterior reagrupación, el resultado se limita a señalar un sentido práctico de coordinación y agregación electoral orientado a la pervivencia y a la posible reproducción ampliada de sus curules para un mejor posicionamiento en los escenarios de ejercicio del poder político.

La unificación de la izquierda. El Polo Democrático Alternativo

Mientras los partidos Liberal y Conservador se fragmentaban, la izquierda por primera vez en la historia del país se unificaba en un solo partido. El Polo Democrático Alternativo (PDA) se constituyó a finales del año 2005 como el producto de la fusión de dos partidos de reciente formación (el Polo Democrático Independiente y Alternativa Democrática), los cuales, a su vez, se habían constituido como la agregación de diversas organizaciones de izquierda. El PDA surgió por la iniciativa de algunos parlamentarios, gobernantes locales, intelectuales y líderes populares que se aglutinaron en torno a la idea de crear una organización que lograra reunir diversos sectores de izquierda del país, en un momento previo a las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2006. En su proceso de conformación inci-

dió la reforma política de 2003, que impulsó la agrupación de los pequeños partidos que desearan sobrevivir cumpliendo con el requisito del umbral electoral y de la obtención de representación parlamentaria.

El PDA fue el producto de un proceso en el cual confluyeron varias dinámicas asociativas de grupos de izquierda. Por una parte, el Frente Social y Político (FSP); en 1999, con la iniciativa de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) dirigida por Luis Garzón y diversas organizaciones sociales y pequeños partidos de izquierda, se planteó la propuesta de conformar un nuevo frente que los agrupara y se constituyera en una alternativa a los partidos Liberal y Conservador. En el año 2000 fue presentado el nuevo movimiento, del cual formaron parte los partidos Comunista Colombiano, Socialismo Democrático, Presentes por el Socialismo y Unidad Democrática (Rodríguez, 2005). Dos años después de haber sido lanzado, el nuevo movimiento participó en las elecciones de 2002, en las cuales obtuvo tres escaños en el Congreso de la República. En las elecciones presidenciales del mismo año, el FSP presentó como candidato a Luis Garzón, quien fue apoyado por otros partidos de izquierda como Vía Alterna, Unidad Democrática, Partido Social Demócrata y la Alianza Nacional Popular (Anapo), además de la Organización Indígena Nacional de Colombia (OINC)). Esta candidatura fue presentada bajo la etiqueta del Polo Democrático. El candidato obtuvo 6.1% de los votos, el porcentaje más alto obtenido por un candidato de la izquierda en la historia del país.

Por otra parte, después de las elecciones de 2002, surgieron dos agrupaciones nuevas de izquierda por agregación de movimientos políticos, que luego confluirían también en el PDA. En el año 2003, por iniciativa de un grupo de parlamentarios de izquierda, fue creado el Polo Democrático Independiente como un nuevo partido. Con el horizonte de las elecciones regionales de 2003, se presentó en julio de este año el nuevo partido; la propuesta se orientaba a transformar la alianza electoral de 2002 en una nueva organización política estable. Inicialmente, tres movimientos con representación parlamentaria renunciaron a sus personerías jurídicas para conformar la nueva agrupación: Vía Alterna, el Partido Social Demócrata Colombiano y el Partido Socialismo Democrático. De igual forma, se integraron un senador del Movimiento Nacional y el senador

de la Alianza Nacional Popular, Samuel Moreno; asimismo, un representante a la Cámara de la Alianza Social Indígena. Posteriormente otras agrupaciones se adhirieron al PDI: los movimientos Reconstrucción Democrática, Ciudadanos por Boyacá, Derecho Vivo, Nueva Opción, el sector magisterial de Convergencia Ciudadana, la Alianza Democrática M-19 y el Partido del Trabajo de Colombia (PTC). También se unieron al nuevo partido diversas organizaciones sociales, de mujeres y de la juventud, así como dirigentes de importantes organizaciones no gubernamentales, grupos y personas de gran reconocimiento en los campos del arte y la intelectualidad. El FSP decidió en una asamblea de sus diversas organizaciones que no renunciaba a su personería jurídica y continuaba como un movimiento independiente del PDI.

El PDI participó en las elecciones de 2003, ganó la alcaldía de Bogotá y obtuvo escaños en asambleas y concejos municipales. Para entonces ya integraban parte del partido nueve congresistas que conformaron el núcleo central de su dirigencia nacional. Después de conformado el PDI, a finales de 2003 seis movimientos políticos con representación parlamentaria que no se habían integrado a él y que tenían en conjunto nueve escaños en el Congreso de la República, conformaron el movimiento Alternativa Democrática, en un principio con el propósito de actuar conjuntamente en la acción legislativa. De la nueva agrupación formaron parte el Frente Social y Político, Unidad Democrática, Movimiento Ciudadano, El Movimiento Obrero Independiente Revolucionario, el Partido Comunitario Opción Siete y el Movimiento de Autoridades Indígenas (Aico).

Con una representación parlamentaria que incluía 19 congresistas, además de la alcaldía de Bogotá y otros cargos de elección popular a nivel regional, las agrupaciones de izquierda integradas en el PDI y en AD, iniciaron un proceso de convergencia en el año 2005. Inicialmente, la junta directiva del PDI le propuso a la AD establecer algún mecanismo que permitiera presentar un solo candidato a las elecciones presidenciales con un programa único. En respuesta, AD propuso que se unieran en un solo partido y presentaran una sola lista a las elecciones parlamentarias. Ambos movimientos decidieron unir sus plataformas programáticas para presentar los mismos candidatos al Congreso y respaldar a un solo aspirante presidencial (El Tiem-

po, 16 de febrero de 2005; Revista *Semana* 2131, diciembre). Posteriormente, se nombraron compromisarios de ambas organizaciones, llegaron a un acuerdo que implicó que la nueva etiqueta sería la de Polo Democrático Alternativo, se mantendría la personería del Polo Democrático y se elegiría una mesa directiva de 18 integrantes: seis del PDI, seis de AD y seis de otras fuerzas y personalidades que aceptaran ser parte del proceso de unidad. Esta mesa estaría encargada de decidir futuras adhesiones, distribuir los recursos de financiamiento de campañas otorgados por el Estado y definir las listas que presentarían a las elecciones parlamentarias.

El perfil del PDA, inserto en lo que se expresa como la nueva izquierda, presenta algunos nuevos vectores que indican la transición en el interior de los movimientos y partidos de izquierda del país y que incluyen el tránsito del alineamiento con el marxismo-leninismo a un declarado pluralismo ideológico; de la revolución como propósito e idea orientadora, a la reivindicación del reformismo social y económico, en oposición al neoliberalismo como modelo económico imperante en las últimas dos décadas en el país y a favor de una mayor presencia del Estado en la economía; de una férrea disciplina y militancia partidaria, entendida como comunión de ideas y de unidad, a la aceptación de las diferencias de matices y de tendencias; de la subvaloración de las elecciones a su valoración como el principal espacio de acción y el medio para competir por acceder y/o compartir poder político, y de la adopción o simpatías hacia la lucha armada, a su abierto rechazo, declarándose como izquierda democrática.

Como veremos en el tercer apartado, las nuevas características ideológicas y programáticas y la conformación de un solo partido han redimensionado a la izquierda en la competencia electoral, lo cual le ha permitido ampliar su presencia en las corporaciones de elección popular y tener mayor protagonismo en la vida política del país.

Otras fuerzas políticas

La redefinición del panorama partidista en Colombia presenta otros tres componentes adicionales que ya venían manifestándose desde comien-

zos de la década de 1990 y que se redimensionan bajo las nuevas reglas de juego.

Por una parte, los partidos étnicos surgidos de las organizaciones indígenas y afrodescendientes que cuentan con escaños asegurados por las normas de discriminación positiva que estableció la Constitución Política de 1991.¹⁵ Por otra parte, los partidos comunitario-religiosos de índole cristiana. En tercer lugar, algunos pequeños partidos de origen regional que, después de la reforma política, han logrado mantenerse en la competencia electoral.

Producto de la conjunción de factores del cambio institucional, de las normas de discriminación positiva, de la preexistencia de una tradición organizativa y de un nuevo contexto internacional más favorable a las reivindicaciones de las minorías étnicas, en Colombia las organizaciones sociales indígenas transitaron de organizaciones sociales al escenario electoral. En la década de 1990 surgieron la Organización Indígena Nacional de Colombia (OINC), Autoridades Indígenas de Colombia (Aico), Alianza Social Indígena (ASI) y Movimiento Indígena Colombiano (MIC). Además de los escaños garantizados por la Constitución, estos movimientos han obtenido otras curules en el Congreso de la República y han accedido a concejos municipales, alcaldías, asam-

15. Tres artículos específicamente incluyen este reconocimiento: el artículo 7 (el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana); el 8 (es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación), y el 10 (el castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe). Mediante el artículo 171 se establece que el Senado estará conformado por 100 miembros, y dos senadores más elegidos en la circunscripción especial indígena. Se estableció que los indígenas que aspiren a ser elegidos al Senado, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendada por el ministro de Gobierno. También se establecen jurisdicciones especiales de justicia. Con la Ley 649 de 2001 se estableció que, de conformidad con el artículo 176 de la Constitución Política, habrá una circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior. Esta circunscripción constará de cinco curules distribuidas así: dos para las comunidades negras, una para las comunidades indígenas, una para las minorías políticas y una para los colombianos residentes en el exterior.

bleas departamentales y en una ocasión a la gobernación del departamento del Cauca (Pizarro, 2001; Peñaranda, 2001; Laurent, 2005; Agudelo, 2005). Después de la reforma política de 2003, algunos miembros de las comunidades indígenas y afrodescendientes optaron por incorporarse a las listas de otros partidos políticos (hubo candidatos en las listas de los partidos Liberal, Cambio Radical, Polo Democrático Alternativo, Movimiento Únete, Partido de Participación Comunitaria).

En cuanto a los movimientos religiosos, desde comienzos de la década de 1990 aparecieron en el escenario electoral diversos movimientos políticos fundados sobre la base de grupos religiosos protestantes: Movimiento Unión Cristiana, Partido Nacional Cristiano, Movimiento Laico por Colombia, Compromiso Cívico Cristiano y, más recientemente, el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA). A través del primer movimiento, los cristianos no católicos hicieron presencia en la Asamblea Nacional Constituyente, logrando dos de los 60 escaños y su presencia fue fundamental para impulsar la introducción en la nueva Constitución del carácter no confesional del Estado y, con ello, la libertad de cultos y creencias. El segundo movimiento incursionó por primera vez en el escenario electoral, en las elecciones presidenciales de 1990, en las cuales, con una candidatura simbólica de una de sus fundadoras, hizo presencia el discurso de “las otras iglesias” en el escenario político. Desde estas primeras incursiones en la competencia electoral, la presencia de los movimientos políticos religiosos cristianos ha sido constante y en todas las elecciones el Congreso de la República ha contado con la presencia de congresistas de estos movimientos.

Bajo las nuevas reglas del juego establecidas en 2003, el MIRA y el Movimiento Cívico Cristiano decidieron participar en las elecciones de forma independiente, corriendo el riesgo de no alcanzar el umbral electoral y de no acceder a escaños y perder la personería jurídica. El primero obtuvo un escaño en la Cámara y dos en el Senado y el segundo no alcanzó la votación establecida por el umbral. Los otros movimientos optaron por integrarse a otros partidos y presentaron candidatos por las listas de dichos partidos: Laicos por Colombia en las listas de Alternativa de Avanzada Social, ALAS y Equipo Colombia; el Partido Nacio-

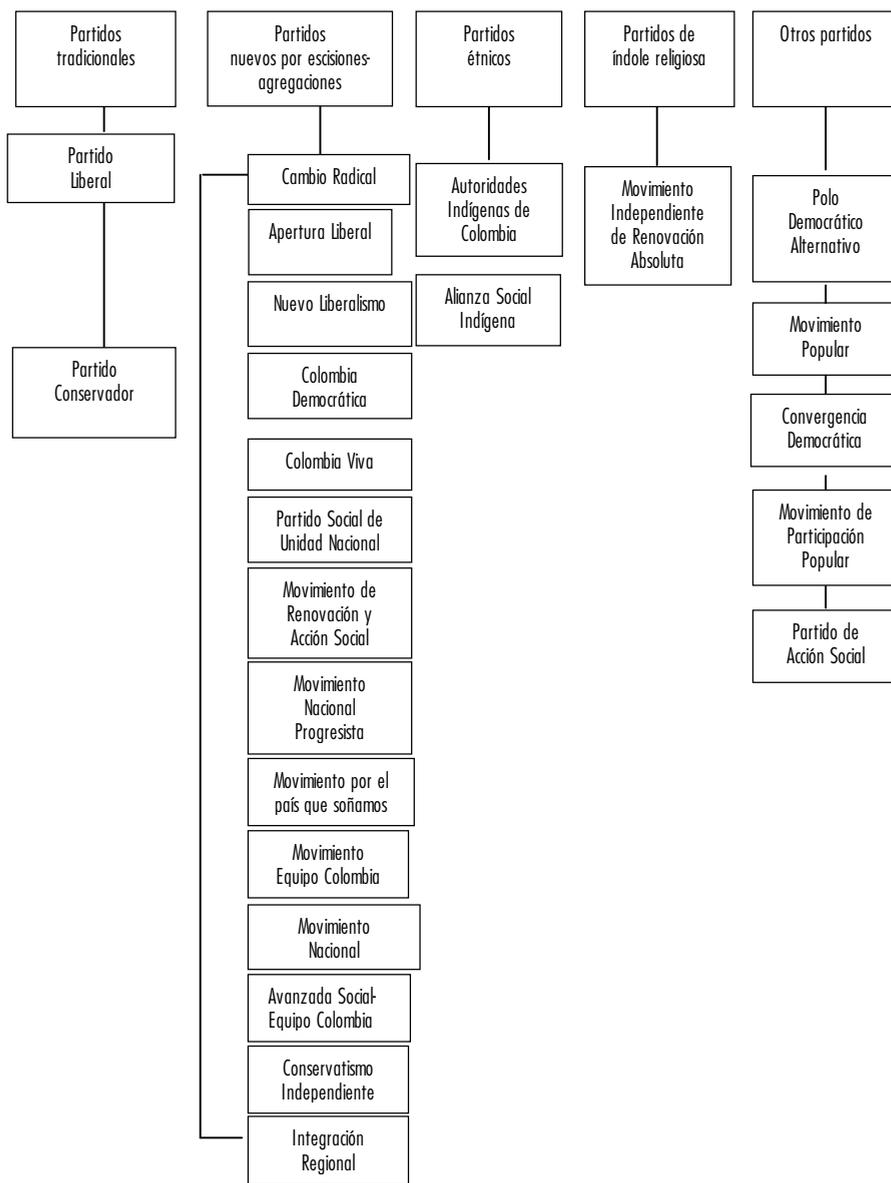
Las elecciones presidenciales de 2006 en Colombia

nal Cristiano en la lista de Cambio Radical (obtuvo una curul), y el Movimiento de Unión Cristiana por Convergencia Ciudadana.

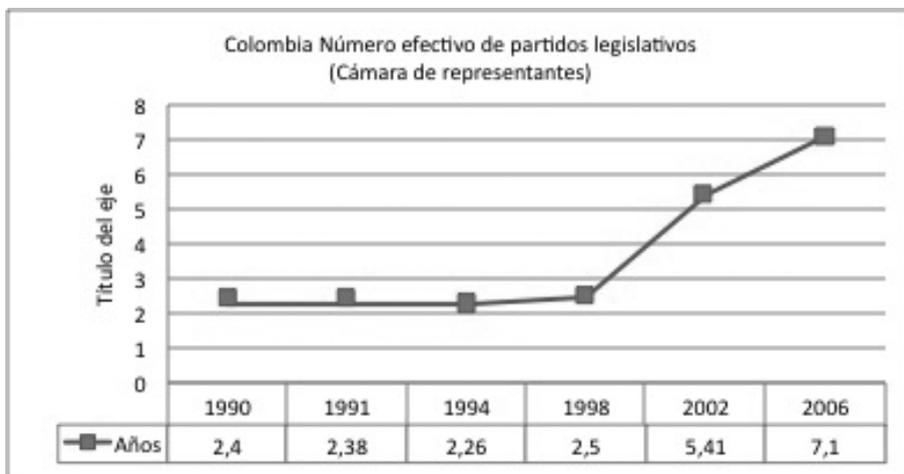
Esquema 2

Colombia: panorama partidista 2006

Partidos y movimientos con representación parlamentaria



Además de estas agrupaciones, otros pequeños partidos accedieron a escaños en el Congreso de la República y mantuvieron su reconocimiento legal. El Movimiento Comunal y Comunitario surgió en 1995 como movimiento político que agrupa organizaciones comunales; el Movimiento Convergencia Ciudadana, creado en 1997 por un ex militante del movimiento guerrillero M-19 y dirigente sindical de los maestros en Santander, ha obtenido escaños en el Congreso en las dos últimas elecciones, avalando candidatos de diversos departamentos; el Movimiento Popular Unido, creado en 1995 en el departamento de Córdoba, ha obtenido escaños en el Congreso en las elecciones de 2002 y 2006; el Movimiento de Participación Popular, creado por el congresista del Partido Conservador Rafael Alonso Acosta Ossio en el departamento de Atlántico, obtuvo un escaño en la Cámara de Representantes en las elecciones de 2006.



Con las nuevas dinámicas políticas, el panorama partidista del país se fue reconfigurando y se transformó de forma radical. En el esquema 2 se incluye a los partidos con representación en el Congreso de la República después de las elecciones de 2006 y la gráfica 1 presenta la evolución del número efectivo de partidos desde 1974 hasta el 2006.¹⁶ Ambas gráficas

16. El número efectivo de partidos se obtiene a partir de la fórmula de Laakso y Taagepera (1979): $NEP = \frac{1}{\sum p_i^2}$ en donde p_i es la proporción de votos o escaños de cada partido.

Las elecciones presidenciales de 2006 en Colombia

nos permiten visualizar la transformación del panorama partidista del país que, como ya lo señalamos, ha transitado de un bipartidismo fragmentado o de fachada hacia un sistema multipartidista.

Las elecciones de 2006: candidaturas, competencia y resultados

En el marco de las nuevas reglas del juego que modificaron el marco regulador de la competencia y de la actividad partidista y que permitían la reelección inmediata, se realizaron las elecciones presidenciales de 2006, las cuales se caracterizaron por lo siguiente: un reordenamiento interno del Partido Liberal, luego del redimensionamiento y la reducción de su presencia en los cargos de representación; la reorganización y presentación de un candidato único por parte de la izquierda en ascenso electoral, y el mantenimiento de la coalición de diversos partidos en el gobierno en torno al presidente Álvaro Uribe Vélez.

La competencia se centró en los candidatos de estas tres fuerzas políticas y tras la reciente polarización generada por la propuesta y la aprobación de la reelección, se generó un ambiente de confrontación entre el sector mayoritario en el poder con gobierno unificado y la oposición asumida por el PDA, lo cual eclipsó parcialmente al Partido Liberal. Esta situación se reflejó en los resultados de las elecciones, que produjeron un amplio éxito para el candidato-presidente, un ascenso sin precedentes de la izquierda y un relegamiento, también inédito, para el Partido Liberal.

Las candidaturas: autopostulaciones y consultas

El proceso de selección de candidatos involucró diversas modalidades: la autopostulación del presidente por fuera de cualquier estructura partidista, y de otros dos candidatos independientes, y la recurrencia a consultas internas por parte del PDA y del Partido Liberal.

El presidente Uribe Vélez, de igual forma que en las elecciones de 2002, optó por presentar su candidatura a través de la recolección de fir-

mas bajo la misma etiqueta utilizada anteriormente: Primero Colombia.¹⁷ En ambas ocasiones se trató de una autopostulación con el apoyo de una constelación de agrupaciones partidistas. A diferencia de las elecciones de 2002, en las cuales como candidato disidente del Partido Liberal, Uribe Vélez empezó como el candidato que contaba con menor preferencia en las encuestas y fue obteniendo diversos apoyos de miembros de la clase política, de grupos económicos y de sectores sociales del país, ahora contaba de entrada con mayorías en el Congreso de la República, con los recursos del poder y con una amplia preferencia en las encuestas.

Por segunda vez consecutiva, el Partido Conservador renunció a presentar un candidato propio. En las elecciones de 2002, después de haber escogido mediante la convención nacional descentralizada al candidato oficial, Juan Camilo Restrepo, los congresistas divididos en diversos movimientos internos se fueron desplazando hacia otras candidaturas y dejaron sin apoyo al candidato, que finalmente renunció a su postulación. En esta ocasión, el partido convocó a una consulta interna en la cual se preguntó si estaban a favor de apoyar la candidatura del presidente Uribe Vélez o de presentar un candidato propio; la amplia mayoría se pronunció a favor de la primera opción.¹⁸

La izquierda, por su parte, agrupada en el Polo Democrático Alternativo, decidió hacer una consulta interna para seleccionar a su candidato. Se presentaron las candidaturas de los senadores Carlos Gaviria, elegido senador en 2002 por el Frente Social y Político y quien había sido durante varios lustros magistrado de la Corte Suprema de Justicia,

17. La Ley 996 de noviembre de 2005 estableció que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrían inscribir, de forma individual o mediante alianzas, candidatos a la presidencia de la República. De igual forma determinó que los movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos también tendrían derecho a inscribir candidatos, acreditando ante la Registraduría Nacional del Estado Civil un número de firmas equivalente a 3% del número total de votos válidos depositados en las anteriores elecciones presidenciales. El número de votos en las elecciones de 2002 fue de 11,051,645 por lo cual quien se postulara mediante este mecanismo debía presentar al menos 331,549 firmas. El candidato Uribe presentó 1,306,492 firmas (Registraduría Nacional del Estado Civil, Comunicado de prensa núm. 1 de 2006).

18. De una votación total de 984,320 votaron a favor de la candidatura de Álvaro Uribe Vélez 631,324 (Registraduría Nacional del Estado Civil).

y Antonio Navarro Wolf, ex guerrillero del movimiento M-19, ex candidato presidencial en 1990 y 1994, elegido al Senado en 2002 por el Polo Democrático Independiente. El resultado de la consulta favoreció a Carlos Gaviria y participaron más de 1,300,000 personas.

El Partido Liberal recurrió de nuevo a la consulta popular abierta, fórmula que ya había sido utilizada en 1990 y 1994 y que en las elecciones siguientes había sido desplazada por la convención nacional (1998) y por una combinación de mecanismos de encuesta y consulta cerrada (2002). En su dinámica de variaciones en los métodos de elección del candidato, que han estado acompañados de conflictos internos, el partido decidió actuar de acuerdo con los estatutos aprobados en el año 2002. El congreso del partido fue convocado para elegir a la dirección nacional, discutir posibles reformas a los estatutos, establecer posiciones frente al gobierno y reglamentar la consulta interna para elegir al candidato presidencial. En el congreso del partido no se llegó a un acuerdo respecto a la fecha de la consulta y se decidió que el ex presidente César Gaviria, nombrado jefe del partido, concertaría la fecha con los precandidatos. Después del retiro de dos precandidaturas (Alfonso Gómez Méndez y Enrique Peñalosa, quien se postuló como candidato al Senado por su propio movimiento) y la aceptación de la precandidata Cecilia López de la propuesta de encabezar la lista única al Senado por el partido, los cuatro precandidatos restantes acordaron con la dirección del partido que la consulta se realizaría de forma simultánea a las elecciones para Congreso de la República. En la consulta se movilizaron más de 2,700,000 electores y los resultados favorecieron a Horacio Serpa Uribe, quien por tercera vez consecutiva sería el candidato oficial del partido.

Se presentaron otras tres candidaturas: la de Antanas Mockus, ex alcalde de Bogotá, quien fue avalado por la Alianza Social Indígena; la de Enrique Parejo González, ex congresista y ex miembro del Partido Liberal, autocandidato por el Movimiento de Reconstrucción Democrática, y la de Carlos Arturo Rincón, avalado por el Movimiento Comunal y Comunitario y la de Álvaro Leyva, por el Movimiento Nacional de Reconciliación, quien retiró luego su candidatura argumentando falta de garantías en la campaña.

La victoria anunciada, el ascenso de la izquierda y el declive liberal

En las elecciones de 2006 se dio una situación especial. Después de la incertidumbre generada por la propuesta y la tortuosa aprobación del cambio institucional, sobrevino la certidumbre sobre los resultados de las elecciones presidenciales. El triunfo del presidente-candidato constituía una victoria anunciada. Parecía invertirse así la premisa según la cual la democracia implica certeza en las reglas e incertidumbre en los resultados. Las encuestas daban ganador por un amplio margen al presidente-candidato, el cual había contado durante todo el cuatrienio de gobierno con altos índices de confianza en la opinión. De acuerdo con lo previsto, los resultados de las elecciones favorecieron ampliamente a Álvaro Uribe Vélez, quien obtuvo 62.3% de la votación (7,397,835 votos); la izquierda obtuvo el segundo lugar con 22% (2,613,157 votos), y el Partido Liberal sumó su tercera derrota en línea con la más baja votación de su historia: 11.8% (1,404,235 votos).

El éxito electoral del candidato Uribe Vélez resultó de la conjunción de varios factores. Por una parte, al reproducir la tradicional estrategia de agregación de electorados de las diversas facciones encabezadas por la clase política regional, que había posibilitado el éxito en el pasado reciente de candidatos liberales (1974, 1978, 1986, 1990 y 1994) y conservadores (1982 y 1998), en las elecciones de 2006 el candidato estructuró un núcleo de apoyo que incluyó a la mayoría de miembros del Congreso de la República. La sumatoria de los electores movilizados por los dirigentes regionales fue fundamental en el éxito del candidato Uribe Vélez, en lo cual se reproducía la doble lógica de agregación electoral predominante en las elecciones presidenciales en el país: 1) concentración de electores por parte de los dirigentes políticos en sus respectivos departamentos, complementada con ciertas alianzas estratégicas en otras circunscripciones que permiten agregar votos en la elección de Senado y elegir un mayor número de representantes a la Cámara, cobijados por la etiqueta partidista bajo la modalidad predominante del voto preferente y, 2) agregación de apoyos de partidos y movimientos (y de sus respectivos electorados departamentales) en

torno al candidato presidencial. El candidato que logre aglutinar más apoyos subnacionales se ubica en una mejor posición en la competencia presidencial.

Como se observa en el cuadro 2, la gran mayoría de los partidos (viejos y nuevos) se alinearon con el presidente-candidato: el Partido Social de Unidad Nacional, conformado en 2005 por iniciativa del presidente y de dirigentes procedentes del Partido Liberal y otros movimientos regionales y que obtuvo el mayor número de congresistas en las elecciones de 2006; el Partido Conservador, tercer partido en número de congresistas; el movimiento religioso protestante MIRA; otros pequeños partidos como Movimiento Popular Unido y el Movimiento de Participación Popular; los partidos desagregados del liberalismo y conservadurismo, y los partidos de reciente formación producto de las agregaciones de parlamentarios y del cambio de partido de muchos congresistas y candidatos, incluidos aquellos de los cuales formaron parte congresistas expulsados de otros partidos por sus presuntos vínculos con el paramilitarismo y que después fueron involucrados en procesos penales: Colombia Viva,¹⁹

19. Colombia Viva surgió en el año 2003 como resultado de la reforma política. Inicialmente agrupó a senadores, algunos de los cuales fueron grandes electores en la costa norte del país (Dieb Maloof, Miguel de la Espriella, Habib Merheg, Luis Eduardo Vives, Jairo Enrique Merlano, Carlos García). En las elecciones locales de 2003 el partido obtuvo 444 concejales, 22 diputados y 27 alcaldes, entre ellos el alcalde de Cúcuta, quien luego fue detenido por vínculos con el paramilitarismo. Para las elecciones de 2006, el partido empezó a disolverse, pues sus miembros prefirieron unirse a otras agrupaciones políticas que apoyaban al presidente y candidato Uribe Vélez. A finales de 2005, Dieb Maloof, Habib Merheg, Luis Eduardo Vives, Jairo Enrique Merlano y Carlos García abandonaron Colombia Viva para irse al recientemente creado Partido Social de la Unidad Nacional. Unos meses después, en enero de 2006 fueron expulsados Maloof, Merheg y Vives por posibles vínculos con grupos paramilitares; los dos primeros decidieron regresar a Colombia Viva por el cual participaron en las elecciones de 2006 y el tercero se incorporó al partido Convergencia Ciudadana. También se integró al partido el congresista Vicente Blel, expulsado del Partido Liberal por presuntos vínculos con el narcotráfico y Jorge de Jesús Castro, expulsado de Cambio Radical también por sus posibles vínculos con grupos paramilitares. De la Espriella se integró al partido Colombia Democrática. En las elecciones de 2006 la lista de Colombia Viva fue encabezada por el pastor cristiano Enrique Gómez y lograron obtener dos curules en el Senado para Dieb Maloof y Habib Merheg. Estos dos últimos, junto con Vicente Blel, fueron detenidos por orden de la Corte Suprema de Justicia a comienzos del año 2007, acusados de vínculos con el paramilitarismo y de concierto para delinquir. Jairo Enrique Merlano, aceptado por el Partido Nacional de la Unidad Nacional, también fue detenido (El Tiempo 17 de octubre de 2004; 16 de noviembre de 2007; Revista *Semana* núm. 1294, 2007).

Colombia Democrática,²⁰ Convergencia Ciudadana²¹ y Apertura Liberal.²²

Estos apoyos resultaron definitivos en la elección presidencial, y aunque la votación de los dirigentes subnacionales no es transferible de forma mecánica y en similares proporciones al candidato presidencial, sí existen estrategias de movilización electoral en los niveles local y departamental que posibilitan un encauzamiento del electorado por parte de los congresistas, diputados departamentales y concejales municipales. En muchos casos se trata de movilización electoral de forma legal y competitiva; en

20. Este partido es dirigido por Mario Uribe, congresista desde 1986 y primo del presidente Álvaro Uribe Vélez, con quien fundó en 1986 el movimiento Democrático dentro del Partido Liberal en el departamento de Antioquia. Aceptó a congresistas acusados de vínculos con el paramilitarismo como Miguel de la Espriella y Álvaro García. También formaron parte del partido otras dos representantes a la Cámara que aspiraban a ser reelegidas y que antes de las elecciones fueron retiradas por sus presuntos vínculos con grupos paramilitares. En las elecciones del 2006 obtuvo tres curules en el Senado (Mario Uribe, Miguel de La Espriella y Álvaro García) y dos en la Cámara (Eric Morris y William Vélez). Los tres senadores y el representante Morris fueron vinculados por la Corte Suprema de Justicia a procesos por presuntos delitos de concierto para delinquir (*El Tiempo*, 16 de noviembre de 2007; *Revista Semana* núm. 1294, 2007).

21. Este movimiento fue creado en 1997 por Luis Alberto Gil Castillo, ex militante del M-19 y dirigente sindical de los maestros en Santander. En 1991, Gil se retiró de la Alianza Democrática M-19 y un año después se presentó como diputado a la Asamblea de Santander en representación de un movimiento independiente. En 1997 fue elegido nuevamente como diputado en Santander, esta vez por Convergencia Ciudadana. En las elecciones legislativas de 2002, el movimiento fue el único en ganar dos curules en la Cámara de Representantes en Santander y Gil Castillo fue elegido senador. El movimiento ha sido denunciado por congresistas por ofrecer dinero a políticos de otros sectores para que hagan parte de sus listas y por tener vínculos con grupos paramilitares. Para las elecciones de 2006 este partido recibió al senador Carlos García, expulsado del Partido Social de la Unidad Nacional por presuntos vínculos con los grupos paramilitares. En las elecciones de 2006 obtuvo siete curules en el Senado y ocho en la Cámara. Posteriormente fueron detenidos por presuntos vínculos con los grupos paramilitares los senadores Óscar Reyes y Luis Eduardo Vives y el representante José Manuel Herrera. Más tarde fueron citados a indagatoria por la Corte Suprema de Justicia el senador Luis Alberto Gil y los representantes Luis Riaños y Óscar Reyes (*Revista Semana*, 15 de noviembre de 2007 y 1 de octubre de 2007; *El Tiempo*, 12 de octubre de 2007).

22. Apertura Liberal fue creado en 1993 en el departamento del norte de Santander por Miguel Ángel Flórez, quien fue concejal durante varios periodos, y en 1998 fue elegido representante a la Cámara; luego perdió su investidura por un escándalo de corrupción en la dirección de la Cámara. En 2002 concedió avales en varios departamentos y obtuvo cuatro escaños. En las elecciones de 2006 avaló candidatos en once departamentos y obtuvo cinco escaños en la Cámara, de los cuales José Luis Caballero, Héctor Julio Alfonso López y Fernando Tafur están vinculados al proceso por vínculos con grupos paramilitares (*Revista Semana*, 1 de octubre de 2007, <www.terra.com.co/elecciones_2006>).

Las elecciones presidenciales de 2006 en Colombia

otros se recurre a prácticas de intercambio y de clientelismo, y en algunas zonas del país, al uso de la coacción sobre los electores.²³

Cuadro 2 Distribución de los apoyos de partidos y parlamentarios a los candidatos presidenciales 2006					
Candidatos	Partido del candidato	Partidos que lo apoyaron	Congresistas		Votación (%)
			Senado	Cámara	
Álvaro Uribe Vélez	Primero Colombia	Partido Social de Unidad Nacional	20	29	62.3 %
		Partido Conservador	18	29	
		Cambio Radical	15	21	
		Convergencia Ciudadana	7	8	
		Alas-Equipo Colombia	5	8	
		Colombia Democrática	3	2	
		Movimiento Independiente de Renovación Absoluta	2	1	
		Colombia Viva	2	0	
		Por el país que soñamos		2	
		Integración Regional		4	
		Movimiento Nacional		2	
		Nuevo Liberalismo		2	
		Movimiento Popular Unido		2	
		Movimiento Nacional Progresista		1	
		Salvación Nacional		1	
		Participación Popular		1	
Movimiento Moral		1			
Partido Acción Social		1			
Apertura Liberal		5			
Carlos Gaviria	Polo democrático	Polo Democrático Alternativo	10	8	22.0%
	Alternativo	Autoridades Indígenas de Colombia	1	–	
Horacio Serpa Uribe	Liberal	Liberal	18	35	11.8%
Antanas Mockus	Alianza Social Indígena	Alianza Social Indígena	0	0	1.2 %

23. A través de la coacción a los electores y amenazas a algunos candidatos, los grupos paramilitares garantizan a algunos candidatos al Congreso de la República que en ciertos municipios no van a contar con competencia y en ellos obtienen votaciones masivas a su favor; en algunos casos se trata de políticos regionales con vínculos directos con las estructuras paramilitares y en otros se trata de “avales” de los paramilitares a cambio de dinero. A cambio del apoyo paramilitar, los elegidos toleran las actividades de los grupos armados ilegales y en algunos casos apoyan las adjudicaciones de contratos de parte de dirigentes municipales y departamentales (cfr. “Los tentáculos de las AUC”, Revista Semana, 25 de abril de 2005; “La exitosa estrategia política de Ralito”, Revista Semana, 28 de noviembre de 2006).

Por otra parte, además del electorado vinculado a la clase política regional y que se moviliza según sus orientaciones y/o intercambios transaccionales, una parte del voto independiente, de abstencionistas en elecciones parlamentarias y de electores que expresan su voto de forma diferente en elecciones de Congreso de la República y en las presidenciales, también fue canalizada por el presidente-candidato. La movilización de estos sectores se refleja parcialmente en la diferencia entre los resultados de las votaciones parlamentarias obtenidas por los partidos que apoyaron al candidato y los resultados de las elecciones presidenciales. Para Uribe Vélez la diferencia fue positiva en más de 800,000 votos (cfr. cuadro 3).

Asimismo, en la movilización de electores por parte de Álvaro Uribe Vélez, de forma directa o mediada por la clase política regional, también ha jugado un papel importante el estilo de liderazgo ejercido por el presidente, que involucra el contacto directo con la población a través de los denominados “consejos comunitarios”, en los cuales debate con los habitantes de las localidades urbanas y rurales del país sus problemas y plantea soluciones o promesas de soluciones en muchos casos con alta efectividad; el uso frecuente y reiterado de los medios de comunicación y del manejo de imagen y la utilización de un discurso con un lenguaje popular y coloquial. Estos aspectos generan en una parte de la población un sentido de proximidad con el gobernante al que pueden percibir como “hombre del pueblo”. Asimismo, su discurso, propuestas y acciones de contención a los actores armados ilegales y de refuerzo a la seguridad ciudadana (la Política de Seguridad Democrática), ha recibido un amplio respaldo, luego de varias décadas en las cuales la población ha sido víctima de la violencia ejercida por los grupos armados ilegales, frente a lo cual han fracasado diversos intentos de negociaciones.²⁴

24. Un dato importante respecto a este último aspecto, lo constituye el hecho de que los departamentos en los cuales las FARC han hecho mayor presencia histórica y en los que la Política de Seguridad Democrática ha tenido fuertes impactos, la votación por el presidente-candidato fue más alta que el promedio nacional. Se trata de los departamentos de Arauca (66.41%), Guaviare (62.76%), Casanare (81.73%), Meta (71.59%), Vichada (65.82%) y Caquetá (62.92%). En todos estos departamentos los porcentajes de votos por Uribe Vélez fueron mayores que los de las

Las elecciones presidenciales de 2006 en Colombia

Cuadro 3 Comparación de los resultados en elecciones parlamentarias y presidenciales 2006			
<i>Candidato</i>	<i>Votación de los partidos que lo apoyaron (Senado)</i>	<i>Votación en elecciones presidenciales</i>	<i>Diferencia</i>
Álvaro Uribe Vélez	6,596,104	7,397,835	+801,731
Carlos Gaviria	875,451	2,613,157	+1,753,706
Horacio Serpa Uribe	1,436,657	1,404,235	-32,422

FUENTE: Registraduría Nacional del Estado Civil

De forma complementaria, en las elecciones y en su gestión gubernamental el presidente-candidato también ha recibido el apoyo de los gremios económicos del país que representan a los empresarios de todos los sectores. Como sucedió en las elecciones de 2002, el candidato orientó su discurso hacia el sector empresarial que había respaldado el cambio institucional que estableció la reelección presidencial. Como lo ha planteado Francisco Gutiérrez (2006), el presidente se ha mostrado como un mandatario que garantiza las condiciones favorables para los negocios, estrategia que lo convierte en emblema de la estabilidad y la seguridad en el país.

Con el apoyo de cerca de 70% de los congresistas, de la gran mayoría de los partidos políticos y de los empresarios y con un nuevo estilo de liderazgo a nivel nacional, el presidente Uribe Vélez logró el triunfo en las elecciones en la primera vuelta con una amplia ventaja que le otorgó la mayoría absoluta.

El segundo lugar en las elecciones correspondió al candidato Carlos Gaviria, quien obtuvo los mejores resultados para la izquierda desde la primera participación de ésta en elecciones presidenciales en 1930. Su ascenso electoral, que permitió que superara la votación del Partido Liberal, constituyó la principal novedad de las elecciones. La unificación de los diversos grupos y movimientos de izquierda; el discurso moderado del PDA y su autodefinición como izquierda democrática a partir de la cual tomó distancia de las viejas tesis de la combinación de todas las formas de lucha; la acción parlamentaria de sus congresistas que encarnaron una fuerte opo-

elecciones de 2002. De igual forma, en los departamentos en los cuales los paramilitares desmovilizados han tenido mayor presencia, se presentó un apreciable aumento en los porcentajes de votos obtenido por este candidato: en Bolívar pasó de 38.7% a 59.4%; en César de 35.4% a 66.8%; en Córdoba de 39.1% a 58.5%; en Magdalena de 46.9% a 56.3%, y en Sucre de 30% a 51.7% (con base en las estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil).

sición al gobierno en asuntos centrales como el referendo, la reelección presidencial y la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, y la candidatura del ex magistrado de la Corte Suprema y senador Carlos Gaviria, con una amplia tradición y reconocimiento como jurista y académico, constituyeron factores que contribuyeron a la amplia movilización electoral de los sectores opositores al gobierno.

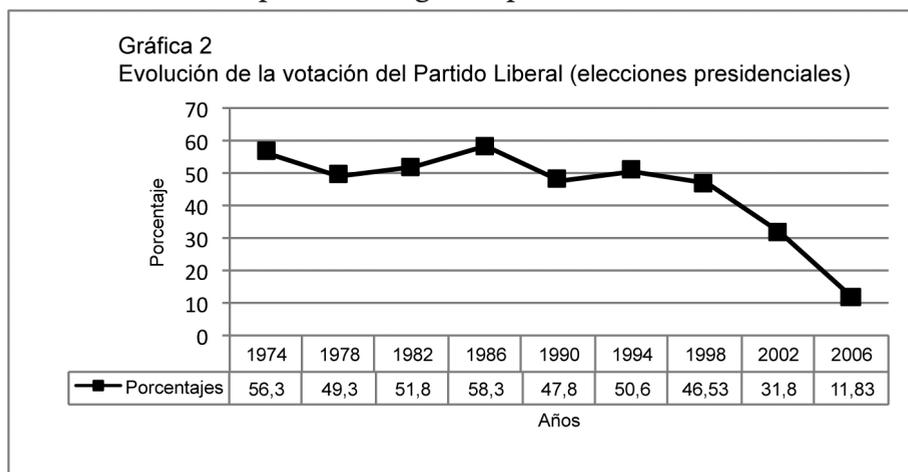
El PDA ocupó el segundo lugar en todos los departamentos y en las ciudades capitales del país (con excepción de Riohacha, en la cual ocupó el primer lugar) y la votación se triplicó respecto a la obtenida en las elecciones parlamentarias del mismo año. Como se observa en el cuadro 3, la candidatura de Carlos Gaviria obtuvo el apoyo de un electorado mucho más amplio que el obtenido por el PDA en las elecciones parlamentarias. En tal sentido, el candidato trascendió a la propia militancia del nuevo partido y aglutinó también a electores independientes, posibles abstencionistas en elecciones parlamentarias y otros, procedentes de otros partidos.

El éxito del presidente-candidato y la alta votación del candidato de izquierda, contrastaron con la dramática caída electoral del Partido Liberal. Históricamente este partido siempre fue mayoritario y desde la reapertura de la competencia en 1974 después de las restricciones establecidas por el Frente Nacional (1958-1974), ganó cinco de las ocho elecciones presidenciales realizadas antes de la reforma de la reelección (1974, 1978, 1986, 1990 y 1994). El proceso de deserciones que se inició en 1998 con el apoyo de dirigentes liberales al candidato conservador Andrés Pastrana, se amplió en 2002 y luego se convirtió en una ola de escisiones generadas bajo el nuevo marco normativo que en las elecciones de 2006 representó una disminución sustancial del tamaño del partido y de su electorado. Gran parte de electores liberales se alinearon con los nuevos partidos a través de los vínculos con la dirigencia política regional que se incorporó a la coalición conformada por el candidato Uribe Vélez.

La caída del electorado y las derrotas consecutivas del Partido Liberal en estas tres elecciones presidenciales, han ocurrido en el marco de un partido con una débil institucionalización organizativa, caracterizada por la fragmentación, la falta de cohesión y la inoperancia e inaplicabilidad de las reglas internas del partido. Las relaciones entre dirigencia nacional y regio-

Las elecciones presidenciales de 2006 en Colombia

nal favorecieron a esta última, que se consolidó en sus microorganizaciones subnacionales y en las subetiquetas partidistas, de tal forma que el partido se desestructuró como organización y los movimientos internos terminaron actuando de forma totalmente autónoma hasta la generación definitiva de nuevos partidos integrados por ex miembros liberales.



En la polarización entre la coalición del Uribismo, encabezada por Álvaro Uribe Vélez, asociada a posiciones de “mano fuerte” frente a los grupos guerrilleros, de redimensionamiento y achicamiento del Estado y de posiciones “blandas” ante los grupos paramilitares, y el Polo Democrático Alternativo, que ha planteado la vía negociada del conflicto armado, el papel más activo del Estado en la economía y una mayor inversión social, así como posiciones más fuertes frente a las negociaciones con los grupos paramilitares, el Partido Liberal se mostró diluido y sin mucho perfil ante el electorado. Se asumió como una agrupación de liderazgos regionales, sin fuerza en sus propuestas programáticas (aunque se autoproclame socialdemócrata) y sin líderes nacionales sobresalientes, por lo cual tuvo que recurrir por tercera vez consecutiva al mismo candidato presidencial, Horacio Serpa Uribe.

Débilmente organizado, afectado por las escisiones y deserciones, sin nuevos liderazgos fuertes proyectados a nivel nacional y sin capacidad de reaccionar ante las nuevas condiciones de la competencia electoral, el otrora predominante Partido Liberal quedó relegado en las elecciones presidenciales de 2006 al tercer lugar.

*Conclusión: dos mutaciones, varios hechos inéditos
y debilitamiento de la democracia*

En las tres décadas largas que siguieron a la reapertura de la competencia partidista para el Congreso y la Presidencia de la República en 1974, Colombia presentó un doble tránsito: pasó del congelamiento de la política en las décadas de 1970 y 1980, durante el cual todos los intentos de cambio institucional se frustraron, a una serie sucesiva de reformas electorales que modificaron el marco regulador de la actividad y la competencia partidista; y transitó de un sistema bipartidista fragmentado, con dos etiquetas partidistas predominantes bajo las cuales convivían múltiples subunidades y movimientos partidistas, a un sistema multipartidista, con más partidos en competencia, mayor apertura democrática y el desplazamiento del predominio liberal y conservador, actores políticos centrales durante más de siglo y medio de vida política del país.

Los cambios en las reglas del juego y en el sistema partidario constituyeron el telón de fondo de las elecciones presidenciales de 2006, en las que por primera vez en algo más de un siglo en la historia del país un presidente fue reelegido de forma consecutiva. Esta novedad estuvo acompañada del triunfo, por segunda vez, de un candidato que se presentó prescindiendo de las etiquetas partidistas tradicionales e históricamente predominantes en el país, la liberal y la conservadora. Asimismo, también por primera vez, un candidato de izquierda se constituyó en la segunda fuerza político-electoral del país, superando al Partido Liberal, que pasó de ser una organización política mayoritaria en el poder a una minoría política en la oposición.

En un cuatrienio, la vida política del país se transformó. Las elecciones de 2006 condensaron todas estas transformaciones, pero también expresaron algunas continuidades. En primer lugar, continuó la alta personalización de la política en el país, exacerbada en la figura del presidente reelecto, para cuya reelección se modificaron las reglas del juego (mientras el juego mismo se realizaba) y cuyo estilo de liderazgo y de gobierno ha expresado un fuerte sentido mesiánico y una especie de veneración subalterna de parte de muchos de los miembros de la coalición.

ción de gobierno y de sus seguidores. Esta personalización también se ha manifestado en el peso que los congresistas mantuvieron en las nuevas organizaciones partidarias, muchas de las cuales se constituyen en el vehículo de sus aspiraciones políticas y gravitan sobre su voluntad y estilos de conducción.

En segundo lugar, la lógica de transacción y de clientela ha mantenido su vigencia tanto en la reproducción de los electorados locales y departamentales, como en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En tercer lugar, los actores armados ilegales continuaron incidiendo en los resultados electorales, con la novedad de que después de las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2006, se ha generado una cascada de detenciones, acusaciones y vinculaciones a procesos penales a más de 50 congresistas por vínculos con grupos paramilitares.²⁵

Los cambios en las reglas electorales, en los actores políticos y en sus comportamientos van dejando en el pasado al viejo bipartidismo sui géneris, a las formas tradicionales de organización partidista, al predominio partidista liberal y la condición marginal de la izquierda partidista. Amalgamados con la pervivencia de algunos modos de obrar político y con la presencia de actores armados ilegales, estas nuevas dimensiones de la política le imprimen a Colombia un fuerte sentido de transformaciones, cuyos contornos se están empezando a manifestar. Cabe preguntarse si estas transformaciones cualifican, y consolidan la democracia. La respuesta a esta pregunta es mucho más compleja que el propósito de este escrito. No obstante, podemos considerar al respecto que la condición de cuasi-volatilidad institucional y el carácter altamente predecible de los resultados electorales por las características de la coalición de gobierno, por la utilización de los recursos del poder y por el cambio en las

25. A mayo de 2009 la lista de congresistas vinculados con los grupos paramilitares incluía 24 senadores (6 de Cambio radical, 6 del Partido Social de Unidad Nacional, 4 del Partido Liberal, 2 de Alas-Equipo Colombia, del Partido Conservador y Convergencia Ciudadana y 1 de Colombia Democrática, Colombia Viva) y 15 Representantes a la Cámara (3 del Partido Liberal y del Partido Social de Unidad Nacional, 2 de Apertura Liberal, Cambio Radical, Partido Conservador y 1 del Movimiento Nacional Progresista y del Partido de Acción Social). De estos, 36 estaban detenidos y 12 condenados (véase: <www.indepaz.org.co/attachments/260>).

reglas para favorecer a quien se encuentra en posiciones de privilegio y de poder, le imprimen a la dinámica política del país lo que podríamos considerar como una contra-lógica democrática: se eleva la incertidumbre respecto a las reglas, a la par con la certeza sobre los resultados.

El más reciente avance de la coalición de gobierno en la modificación de las reglas incluye la reforma política establecida a mediados del año 2009, que modifica algunos aspectos del sistema electoral como respuesta a los escándalos de los vínculos de un alto número de congresistas con grupos paramilitares,²⁶ y la aprobación de la convocatoria a un referendo para que la población se pronuncie si está de acuerdo o no con establecer que quien haya sido presidente por dos periodos consecutivos, pueda serlo durante un tercer periodo (condición que actualmente sólo cumple el ciudadano presidente Álvaro Uribe Vélez).

La reforma empieza su vigencia en las elecciones de 2010 y el referendo sólo se realizará si la Corte Constitucional decide su exequibilidad.

26. Esta incluye dentro de sus aspectos centrales la posibilidad de realizar consultas interpartidistas para la selección de candidatos presidenciales; la adjudicación de responsabilidades a los partidos que tendrían que responder por la concesión de avales a candidatos que resulten o hayan estado vinculados a la narcotráfico, a grupos armados ilegales, a crímenes de lesa humanidad y a delitos que afecten el patrimonio del Estado; reglas sobre el transfuguismo partidista (renuncia con año de antelación a quien desempeñe un cargo y quiera participar en las siguientes elecciones por otro partido, posibilidad de cambiar oficialmente de partido sin caer en doble militancia, durante los dos meses siguientes a la aprobación de la ley); la ampliación de 2% a 3% de los votos en elecciones de Senado o Cámara de Representantes requeridos por un partido para que sea reconocido legalmente; la pérdida de reconocimiento legal a los partidos que no realicen al menos cada dos años una convención con participación de sus miembros; sanción de pérdida de investidura de quienes violen los topes de financiación de las campañas (Acto legislativo 01 de 2009).

Las elecciones presidenciales de 2006 en Colombia

BIBLIOGRAFÍA

- Agudelo Alvarado, Carlos Efrén. *Multiculturalismo en Colombia: política, inclusión y exclusión de poblaciones negras*. Medellín: La Carreta Editores, 2005.
- Collier, Ruth, y David Collier. *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- Cox, Gary. *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Carey, John M., y Matthew S. Shugart. "Incentives to Cultivate a Personal Vote". *Electoral Studies* vol. 14 (1995).
- Dugas, John. "La Constitución política de 1991: ¿un pacto político viable?". *La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable?*, coordinado por John Dugas. Bogotá: Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de los Andes, 1993a.
- Dugas, John. "El desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente". *La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable?*, coordinado por John Dugas. Bogotá: Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de los Andes, 1993b.
- "Entrevista a Luis Garzón". *Revista Contravía* 6, Bogotá (2000).
- Gutiérrez Sanin, Francisco, y Andrés Dávila Ladrón. "Paleontólogos o politólogos: ¿qué podemos decir hoy sobre los dinosaurios?". *Revista de Estudios Sociales* 6, Facultad de Ciencias Sociales, Uniandes /Fundación Social (mayo de 2000).
- Gutiérrez, Francisco. "Estrenando sistema de partidos". *Análisis Político* 57, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, 2006.
- Krasner, S. "Approaches to the Estate Alternative Conceptions Dynamics". *Comparative Politics* 16(2) (1984): 223-246.
- Krennerich, Michael, y Martín Lauga. "Diseño versus política. Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales". *Presidencialismo renovado*, coordinado por Dieter Nohlen y Mario Fernández B. Caracas: Nueva Sociedad, 1993.
- Laakso, M, y R. Taagepera. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies* vol. 12 (1979): 3-27.
- Laurent Leone, Virginie. *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998. Motivaciones, campos de acción e impactos en Colombia*. Bogotá: ICANH, 2005.
- Monsalve, Sofía, y Susana Sottoli. "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas". *Presidencialismo renovado*, coordinado por Dieter Nohlen y Mario Fernández B. Caracas: Nueva Sociedad, 1998.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.
- North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Observatorio del Conflicto Armado. *Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos*. Santa Fe de Bogotá: Corporación Nueva Arco Iris, 2007.
- Olaf Schultze, Rainer. "En torno al debate actual". *Presidencialismo renovado*, coordinado por Dieter Nohlen y Mario Fernández B. Caracas: Nueva Sociedad, 1993.

- Payne, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo, y Andrés Allamand. *La política importa, democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2003.
- Peñaranda, Ricardo. “Los nuevos ciudadanos: las organizaciones indígenas en el sistema político colombiano”. En *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*, compilado por Francisco Gutiérrez Sanín, 131-182. Bogotá: Norma, 2001.
- Perelli, Carina. “Reformas a los sistemas electorales, algunas reflexiones desde la práctica”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 26 (2006).
- Peters, Guy. 2003. *El nuevo insitucionalismo*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Pizarro, Eduardo. “El financiamiento de las campañas electorales en Colombia”. *Reforma política y paz*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, 1998.
- Pizarro, Eduardo. “La reforma política: el dilema entre incorporación y legitimidad”. *Revista Foro 41* (2001).
- Rodríguez Pico, Clara Rocío. “La reforma política de 2003: motivaciones, definiciones y contenido”. *Los retos de la democracia*, coordinado por Clara Rocío Rodríguez y Eduardo Pizarro. Bogotá: IEPRI, 2005.
- Rodríguez Raga, Juan Carlos. “Incentivos y estrategias electorales: el caso del Senado Colombiano”. *Los retos de la democracia*, coordinado por Clara Rocío Rodríguez y Eduardo Pizarro. Bogotá: iepri, 2005.
- Roll, David. “Ingeniería institucional y dinámica del cambio político en Colombia. A propósito de la propuesta de reforma política que intentó el gobierno de Pastrana”. *Pensamiento Jurídico 11* (1999).
- Rothstein, B. “Las instituciones políticas: una visión general”. En *Nuevo manual de ciencia política*. Madrid: Istmo, 1992.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Steinmo, Sven y Kathleen Thelen. “Historical Institutionalism in Comparative Politics En Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, coordinado por Kathleen Thelen, Sven Steinmo y Longstreth, 1-32. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press, 1992.
- Ungar, Elizabeth. “La reforma del Congreso ¿realidad o utopía?”. *La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable?*, coordinado por John Dugas. Bogotá: Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de los Andes, 1993.
- Vélez, Cristina, Juan Pablo Ossa, y Paula Montes. “Y se hizo la reforma... Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la reforma política de 2003”. En *La Reforma Política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?*, Gary Hoskin, y Miguel García Sánchez. Bogotá: Universidad de los Andes, 2006.

Fuentes hemerográficas

- Actualidad Colombiana*, núm. 430, 30 de mayo-12 de junio de 2004.
- Deslínde*, núm. 35, 2003, Bogotá.
- El Colombiano*, 20 de octubre de 2004.
- El Espectador*, 23 de diciembre de 2006.
- El País*, 4 de junio de 2004; 9 de octubre de 2005.
- El Tiempo*, 12 de junio de 2004; 17 de octubre de 2004; 16 de febrero de 2007; 12 de octubre de 2007.
- Gaceta Constitucional*, núm. 73, 1991, Bogotá.
- Semana*, núms. 1160, 2004; 1205, 2005; 1230, 2006; 1294, 2007.

Las elecciones presidenciales de 2006 en Colombia

unp, Periódico de La Universidad Nacional, núm. 57, mayo de 2004.
Cambio, núm. 742, 2008, Bogotá.

Páginas de internet

<www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269archivo_pdf.pdf>.

<www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/abril/14/23142004.htm>

<http://noticias.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/abril/20/07202004.htm>

<www.terra.com.co/elecciones_2006>

<www.indepaz.org.co/attac>

**ARGENTINA ANTES Y DESPUÉS DE LA CRISIS DE 2001.
DESNACIONALIZACIÓN PARTIDARIA, FALLOS DE COORDINACIÓN
ESTRATÉGICA Y DESUTILIDAD SOCIAL**

DIEGO REYNOSO*

La caída del gobierno de Fernando de La Rúa (1999-2001) el 19 de diciembre de 2001 permite afirmar dos hechos irrefutables: el primero, los gobiernos que no logran alterar el *statu quo* (SQ), cuando ello es urgente y necesario, se hacen inviables tanto para la ciudadanía como para la élite política; y el segundo, que sean inviables para ambos no implica que sean reemplazados por gobiernos autoritarios. No obstante, si bien no hubo una ruptura del régimen democrático, ello no significa que todo se desenvuelva dentro de una apaciguante rutina institucional sin repercusiones político-electorales significativas. Sostengo que la imposibilidad de modificar el SQ, esto es, la imposibilidad de responder políticamente ante la coyuntura social y económica, tiene como consecuencia la alteración de los patrones electorales que suelen caracterizar a los tiempos “normales” de la política competitiva, al punto de que más allá de ciertos umbrales de alteración, remarcar el mantenimiento del régimen político puede parecer a los ojos de los observadores críticos tan sólo una anécdota formalista. La crisis ha sido bien entendida en las narraciones y crónicas documentadas que abundan sobre esos días, pero podemos además observar ciertos indicadores objetivos que nos permiten medir la magnitud de tal impacto en el sistema político electoral argentino.

* Investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y profesor investigador de la Flacso/Argentina.

El trabajo está dividido en tres grandes apartados: en primer lugar, analizo la duración de los gobiernos constitucionales elegidos con posterioridad al proceso de redemocratización iniciado en 1983, tratando de destacar la continuidad del régimen político pero también la inestabilidad de los gobiernos constitucionales. En segundo lugar hago una caracterización de la crisis política de 2001 comenzando con la formación de la alianza entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente del País Solidario (FrepaSO) en 1997, siguiendo con el inicio del gobierno de Fernando De la Rúa en 1999, hasta la coyuntura electoral de 2003 que dio por resultado la elección de Néstor Kirchner de la fracción Frente para la Victoria (FPV) del Partido Justicialista (PJ), presentando información tanto a nivel nacional como distrital para entender la magnitud de la transformación de los principales indicadores político-electorales. En tercer lugar, presento un análisis sistemático y comparativo de una serie de indicadores, tanto a nivel subnacional como series de tiempo a nivel nacional, que permiten medir en forma precisa y objetiva las consecuencias políticas de la crisis del gobierno de Fernando De la Rúa, a saber: a) cómo los partidos políticos y el sistema de partidos se han desnacionalizado; b) cómo la crisis ha afectado y aumentado los problemas de coordinación tanto de la élite como del electorado, y c) la creciente desutilidad social de los resultados electorales y representativos.

Los gobiernos constitucionales 1983-2011

Después de 53 años de alternancias entre golpes de Estado y gobiernos constitucionales que no lograban terminar sus mandatos, en 1983 comenzó una etapa de gobiernos representativos constitucionales que hasta el día de la fecha no se ha interrumpido. Ello es motivo suficiente para celebrar la nueva estabilidad política e institucional, sin embargo hay que destacar que de los nueve presidentes constitucionales, elegidos o designados durante este nuevo periodo, sólo uno logró permanecer en el cargo el tiempo que la Constitución estipula. Unos tuvieron que entregar el cargo anticipadamente y otros tuvieron que añadir tiempo extra a sus mandatos temporales.

Argentina antes y después de la crisis de 2001

Desde el golpe de Estado del general Félix E. Uriburu en 1930 al gobierno constitucional del presidente Hipólito Irigoyen, la inestabilidad de los regímenes constitucionales argentinos se prolongó por 53 años. En 1983 comenzó un nuevo proceso que hasta la fecha ha permitido que el orden constitucional se mantenga estable y ningún gobierno se imponga mediante el uso de la fuerza. Sin embargo, la estabilidad constitucional dio paso a una recurrente inestabilidad de los gobiernos constitucionales, ya sea electos democráticamente o por procedimientos constitucionales que garantizan la sucesión presidencial cuando ello lo requiere.

Considerando las condiciones que se originaron con la salida de los gobiernos autoritarios y las herencias que cada gobierno democrático le dejó al siguiente, existe una mayor presión y expectativa por parte de la ciudadanía para que el gobierno entrante modifique el desagradable *status quo*. De este modo, los gobiernos que enfrentaron la urgencia en un contexto político e institucional que limitó su poder, fueron evaluados como ineficaces,¹ mientras que los gobiernos que contaron con una percepción favorable en el electorado fueron aquellos que pudieron enfrentar la urgencia en forma eficaz.

Cuadro 1 Presidentes constitucionales 1983-2006				
<i>Asume</i>	<i>Finaliza</i>	<i>Presidente</i>	<i>Partido</i>	<i>Duración en días</i>
10/12/1983	8/07/1989	Raúl Alfonsín	UCR	2,037
09/07/1989	10/12/1995	Carlos Menem	PJ	2,344
10/12/1995	10/12/1999	Carlos Menem	PJ	1,461
10/12/1999	20/12/2001	Fernando de la Rúa	Alianza (UCR)	741
21/12/2001	22/12/2001	Ramón Puerta	PJ	1
22/12/2001	30/12/2001	Adolfo Rodríguez Saá	PJ	8
31/12/2001	01/01/2002	Dante Camaño	PJ	1
01/01/2002	25/05/2003	Eduardo Duhalde	PJ	509
25/05/2003	10/12/2007	Néstor Kirchner	FPV-PJ	1,660
10/12/2007	10/12/2011*	Cristina Fernández	FPV-PJ	1,461

*Al momento de escribir el artículo todavía no se había cumplido el periodo presidencial completo.

i. El hecho de que un gobierno sea eficaz no implica que las decisiones que tome sean más eficientes. Por ejemplo, la facilidad de la toma de decisiones puede venir de la mano de una mayor desutilidad de la política pública, si los afectados no participan en el proceso de toma de decisión.

Desde 1983 hubo cinco gobiernos que surgieron de procesos electorales² y cuatro que fueron designados por mecanismos de sucesión establecidos constitucionalmente. De todos estos gobiernos constitucionales, solamente dos terminaron su mandato constitucional y correspondieron al mismo presidente: Carlos Menem.³ Los demás presidentes no pudieron cumplir con el periodo estipulado constitucionalmente para la duración de su mandato.⁴ En el cuadro 1 se presenta un resumen de los presidentes constitucionales desde 1983 a la fecha y el tiempo de duración de su mandato en días.

Como puede apreciarse en el cuadro 1 la variación en tiempo es amplia. Hasta la fecha los presidentes que cumplieron con el tiempo estipulado para la duración de sus mandatos fueron: Carlos Menem, en dos ocasiones, y Néstor Kirchner.⁵ Al primer gobierno de Menem se le agregan además 153 días para completar el mandato constitucional del presidente Raúl Alfonsín, quién renunció anticipadamente. El resto de los presidentes no logró cumplir con la duración prevista. El presidente Raúl Alfonsín entregó el poder, como se señaló, 153 días antes de que se cumpliera el término de su mandato. Fernando de la Rúa sólo estuvo 50.7% del total de tiempo que le correspondía (741/1,461). Según los mecanismos de sucesión presidencial, Ramón Puerta debería haber cumplido un mandato de 720 días, que era el tiempo restante para completar el periodo constitucional del presidente De la Rúa, pero tan sólo duró un día. Adolfo Rodríguez Saá permaneció en la presidencia ocho días y Eduardo Camaño uno. Eduardo Duhalde, que surgió por consenso del PJ, la UCR

2. En las elecciones presidenciales de 1983 y de 1989 no se realizaron elecciones directas sino elecciones de electores distritales los cuales, al igual que en Estados Unidos, eran los que constitucionalmente elegían al presidente y al vicepresidente. En 1995, después de la reforma constitucional de 1994, se comenzaron a elegir presidentes por voto directo de los ciudadanos y en un distrito nacional único.

3. En ese momento todo indicaba que el presidente Néstor Kirchner también cumpliría con el tiempo determinado por su mandato y con altas probabilidades de ser reelecto.

4. El periodo estipulado para las dos primeras presidencias (Alfonsín y la primera de Menem) era de seis años (2,191 días). Después de la reforma constitucional de 1994, la duración del mandato se redujo a cuatro años (1,461).

5. Al momento de escribir este artículo existen indicadores de potencial inestabilidad en el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Su vicepresidente, Julio Cobos, se ha convertido en el jefe de la oposición. Además, el gobierno se encuentra enfrentado a dos sectores poderosos: el sector agropecuario y los medios de comunicación.

y el Frepaso, después del fracaso de los presidentes anteriores, gobernó 509 días del total de 710 que deberían haberse cubierto.

Por otra parte, si se considera que la primera presidencia de Carlos Menem tuvo 153 días extra a los 2,191 días constitucionales,⁶ y que la de Néstor Kirchner tuvo 201 días adicionales a los 1,461 que le correspondían, entonces nos queda que de los nueve presidentes constitucionales del periodo 1983-2009, tan sólo un gobierno se ajustó a la duración prevista. Se trata del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999) que duró 1,461 días. En suma, la estabilidad constitucional que se consolidó desde 1983 en adelante en esta etapa está acompañada de una más que frecuente inestabilidad de los gobiernos constitucionales en particular, que no han podido terminar sus mandatos o que, a raíz de ello, se han excedido en el tiempo estipulado constitucionalmente.

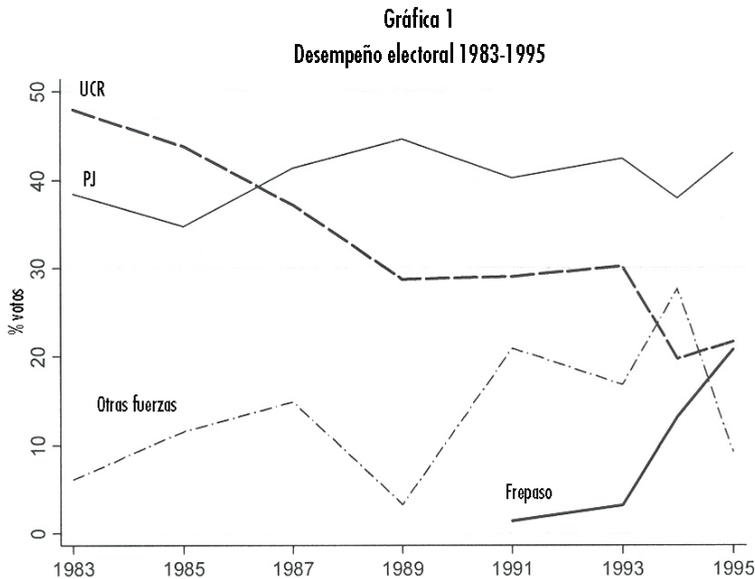
El origen de la alianza y la crisis política 1999-2003

El 24 de octubre de 1999, la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación conformada por la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente del País Solidario (Frepaso) ganan las elecciones con 48.37% de los votos positivos. Fernando de la Rúa (UCR) se convertía en presidente de la República. Los resultados electorales no fueron sorpresivos. La “Alianza”, como se la denominaba coloquialmente, había surgido en la elección legislativa de medio término de 1997, como resultado de un cálculo estratégico por parte de ambos partidos. En aquella ocasión se enfrentaban ante el dilema de continuar presentando candidaturas propias, dividiendo así los votos, o coordinar sus esfuerzos para obtener mejores resultados colectivos.⁷ Ese dilema fue fruto de la lectura de los resultados de la anterior elección presidencial

6. El primer gobierno de Carlos Menem tenía un mandato constitucional de seis años (2,191 días); luego de la reforma constitucional de 1994, la duración del mandato se redujo a cuatro años (1,461 días).

7. Este es el típico juego de coordinación denominado “batalla de los sexos” que se utiliza para ilustrar los éxitos y los fracasos de la formación de coaliciones al nivel de la élite o al nivel del electorado (Cox, 1997: xiii). Una buena descripción de la lógica de este juego puede encontrarse en Rasmusen (1996: 41-44) y en Osborne (2004: 18-19 y ss.)

(1995), en la que Carlos Menem (PJ) fue reelegido, y de la que extraordinariamente se realizó en 1994 en ocasión de elegir la Asamblea Constituyente.⁸ Las elecciones de 1994 y las presidenciales de 1995 habían dejado un saldo decepcionante para la centenaria UCR y una prometedora esperanza para el Frepaso.⁹ En la figura 1 se presenta el desempeño electoral del PJ, la UCR, el Frepaso y el resto de las fuerzas políticas relevantes del país: Unión de Centro Democrático (UCD), Movimiento por la Dignidad y la Independencia (Modin), Partido Intransigente (PI) y los partidos provinciales.



Como puede apreciarse en la gráfica 1, para 1995 el PJ consolidaba su predominio electoral mientras la UCR perdía poco a poco su lugar histórico

8. Después de las negociaciones llevadas adelante entre partidarios de Carlos Menem (PJ) y partidarios de Raúl Alfonsín (UCR), conocidas después como el “Pacto de Olivos”, se logró —no sin problemas y vicisitudes— la aprobación de la ley que declaraba la convocatoria a elección de constituyentes para la reforma constitucional con los límites que se establecieron en el “núcleo de coincidencias básicas”. Al respecto, un inteligente y bien informado trabajo es el de Negretto (2001), así como el ya clásico artículo sobre el comportamiento estratégico de los principales actores, de Acuña (1995).

9. En la elección presidencial la UCR obtuvo 19% de los sufragios mientras que el Frepaso obtuvo 29%. En las elecciones legislativas del mismo año el resultado fue más parejo: 21.7% para la UCR y 20.8% para el Frepaso.

en el sistema de partidos, al mismo tiempo que el bipartidismo argentino comenzaba a transformarse.¹⁰ El ascenso electoral del Frepaso supuso un duro golpe para la UCR, que ya venía perdiendo votos en manos de las otras fuerzas políticas en crecimiento.¹¹ A partir de esta elección comienza a pensarse en la posibilidad de sumar fuerzas. Los cálculos no eran erróneos: la suma de ambas fuerzas más algún adicional podrían mejorar en una proporción suficiente las oportunidades de derrotar al PJ. De este modo, en 1997 la Alianza se conforma en la mayoría de los distritos electorales del país, obteniendo 36.59%. Si sumamos los votos de los distritos donde no se conformó la alianza (la UCR obtuvo 6.96% de los votos y el Frepaso 1.96%), el resultado se eleva a 45.51%, que comparados con 36.33% de los votos obtenidos por el PJ, convertían a la Alianza en una herramienta electoral viable para derrotar al predominante PJ en las elecciones presidenciales de 1999.

Para la UCR, la Alianza significó un acierto político de corto y mediano plazo. De seguir compitiendo electoralmente como partido político individual, probablemente su descenso electoral hubiese sido mayor al que hasta el momento se había registrado, quedando marginada al lugar de una tercera fuerza política. Para el Frepaso, sin embargo, los resultados de la Alianza

10. Desde hace tiempo muchos trabajos vienen anunciando el fin del sistema bipartidista argentino: por ejemplo, Abal M. y Suarez Cao (2003) y Cheresky y Blanquer (2003). Sin embargo, en un bien informado y sistemático trabajo, Malamud y De Luca cuestionan si el colapso electoral coyuntural de una de las principales fuerzas políticas históricas (UCR) sirve como un indicador suficiente para declarar la superación del sistema bipartidista; al menos desde el punto de vista del poder institucional, en las diferentes arenas (presidencia, Senado, diputados y gobiernos provinciales) se observan ciertas continuidades (Malamud y De Luca, 2005). Comparto con ellos acerca de las falacias a las que se puede arribar si uno concentra el análisis sólo en los votos de un solo nivel, como la mayoría de los análisis de coyuntura suelen hacer. No obstante, creo que a esta altura es claramente perceptible que las discontinuidades territoriales, intrapartidarias e interpartidarias son imposible de soslayar, aun reconociendo la presencia de algunas continuidades. En adelante intentaré demostrar esto.

11. La UCR, como se puede apreciar en la figura 1, venía sufriendo pérdidas de votos constantes. Sin embargo, el dilema que enfrentó en 1994 de cara a la elección de la Asamblea Constituyente para la reforma de la Constitución, fue que apoyaba la iniciativa del oficialismo pero competía con éste por el voto de la gente a favor de la reforma. De este modo, los electores opositores al gobierno no tenían incentivos para votar por la UCR de cara a la elección de constituyentes, y sí para hacerlo por partidos que se opusieran de un modo u otro a la propuesta de los dos partidos mayoritarios. De este modo, tanto el Frepaso como el Modin se beneficiaron del error estratégico de la UCR. La cooperación de la UCR con el PJ le supuso ceder el espacio opositor en la arena electoral a otras fuerzas.

no fueron tan claros. Este partido venía en un veloz ascenso electoral y tenía una alta probabilidad de convertirse en la segunda fuerza política del país. Las proyecciones indican que hubiese podido trepar a umbrales superiores a 30%, como ocurrió en la elección presidencial de 1995. Para el Frepaso, sin duda alguna, la Alianza fue un dilema estratégico: seguir consolidándose como una fuerza político-electoral individual alternativa a nivel nacional o unir fuerzas con la UCR, con el objetivo de ganar la elección pero al precio de no hacer visible su fuerza electoral individual.¹²

El triunfo de 1999 salvó a la UCR momentáneamente de la catástrofe electoral gracias a la cooperación del Frepaso, mientras que éste, en cambio, no había logrado consolidarse como segunda fuerza política nacional a pesar de las promisorias posibilidades que tenía en 1995. La Alianza de 1997 con la UCR permitió la recomposición político-territorial de ésta y convirtió al Frepaso en un compañero de coalición, no en un socio con 50% de las acciones.

Luego de arribar al gobierno, las diferencias políticas y los correspondientes conflictos internos entre los principales dirigentes de los partidos que integraban la Alianza no se hicieron esperar. Era evidente que la Alianza electoral para derrotar al PJ no era una coalición programática de gobierno.¹³ Cada vez era más obvio que el gobierno no tenía ni el consenso interno ni la fuerza política institucional y partidaria para modificar el SQ. Junto al

12. La debilidad organizativa del Frepaso en el ámbito territorial era notoria comparada con la capacidad organizativa y territorial con que todavía contaba la UCR. De no haber habido Alianza en 1997, la negociación para 1999 hubiese sido distinta y el peso territorial de la UCR hubiese sido contrarrestado por el hipotético peso electoral del Frepaso, que sin duda se hubiese convertido en la segunda fuerza electoral del país. Las cosas no sucedieron de ese modo, pero permítanme sugerir la hipótesis acerca de que la Alianza electoral de 1997 fue, a mediano plazo, un error estratégico por parte del Frepaso y la condición de posibilidad de subsistencia de la UCR. En definitiva, la Alianza de 1997 permitió que en 1999 fuera Fernando de la Rúa (UCR) quien encabezara la fórmula presidencial a pesar de la debilidad electoral de la UCR.

13. Las diferencias al interior de la Alianza eran enormes respecto de la salida del modelo de “convertibilidad” instalado bajo el gobierno de Carlos Menem, y de la política social más adecuada ante los costos sociales producidos por las políticas económicas puestas en marcha por dicho gobierno. El programa de control de la inflación fue denominado genéricamente como “convertibilidad”, cuyo autor fue el ex ministro de Economía Domingo Cavallo, y recibía su nombre de la legislación de 1991, que obligaba a las autoridades monetarias a mantener el valor del peso a razón de un dólar por unidad. De hecho, los billetes de la época eran acompañados por la leyenda: “pesos convertibles de curso legal”.

deterioro de las variables sociales fundamentales y el mal desempeño de los indicadores macroeconómicos y sociales,¹⁴ la imposibilidad de la decisión política fue erosionando el apoyo al gobierno por parte de la élite y de la ciudadanía. Así, el 7 de octubre de 2000, tras denunciar los sobornos para la aprobación de una reforma a la ley de trabajo en el Senado, el vicepresidente Carlos Chacho Álvarez (Frepasso), renunció a su cargo.¹⁵ Ello hirió de muerte a la coalición gobernante al marcar el quiebre de la Alianza.

El gobierno fue minoritario desde el comienzo: entre 1999 y 2001 sólo contó con un contingente legislativo de 104 diputados (de un total de 257) y, con posterioridad a la elección intermedia de octubre de 2001, el mismo contingente se redujo a 87 bancas. En el Senado, la Alianza contó con 20 senadores (de un total de 72) durante la mayor parte del periodo 1999-2001 y finalizó paradójicamente con 23 senadores en los últimos meses del gobierno. No obstante, el principal partido de oposición, el PJ, contaba con 115 diputados y 40 senadores en el momento en que el presidente De la Rúa tuvo que dejar el gobierno.

El gobierno de De la Rúa estuvo signado por una temerosa y dubitativa defensa del plan de convertibilidad, careciendo del poder político institucional suficiente para sostenerlo y del consenso para cambiarlo.¹⁶ Finalmente,

14. A modo de ejemplo, al final del gobierno de la Alianza la deuda externa había alcanzado los 154 000 millones de dólares; el desempleo abierto fue de 19%, y la pobreza de 41%, además de que el índice de desigualdad había aumentado (.59).

15. Cabe aclarar aquí que el vicepresidente no renunció por estar involucrado en los escándalos de corrupción, sino todo lo contrario. El asunto involucraba al ministro de Trabajo, Alberto Flamarique, proveniente del Frepasso, partido al que pertenecía el vicepresidente. Tras involucrarse de lleno en la investigación sobre los sobornos y no obtener el respaldo del presidente para realizar las denuncias, el vicepresidente anunció su alejamiento del cargo en un acto que todos recuerdan como el principio del fin (comunicación personal con Chacho Álvarez).

16. Esta situación se asemeja al conocido juego del “dilema del prisionero”. Para 1999, e incluso hasta la llegada de Eduardo Duhalde al poder en enero de 2002, a todos les convenía que los potenciales costos de salir de la convertibilidad los pagara su adversario, pero al mismo tiempo todos se beneficiaban si se lograba salir de esa situación. En efecto, todos los partidos y los ciudadanos estaban mejor si abandonaban cooperativamente el modelo económico, pero los incentivos para no cooperar unilateralmente eran grandes, de modo tal que quien apostara por la salida correría una suerte electoral incierta. El resultado de equilibrio era entonces que nadie propusiera una salida de la convertibilidad planificada, cuando la situación se volvía insostenible por el creciente déficit fiscal y una política monetaria que lo agravaba.

en sus últimos días, no contó con el respaldo de ninguno de los partidos que sostenían la Alianza (UCER y Frepaso) y sumó, como último intento de demostración de voluntad política, al centroderechista partido Acción por la República del ex ministro de Economía del primer gobierno de Menem (Domingo Cavallo). Las elecciones legislativas de medio término de 2001 fueron el primer síntoma de la debacle política. La Alianza como fuerza electoral obtuvo 12.94%, y el partido del presidente De la Rúa, la UCR, conquistó tan sólo 9.25% de los votos válidos, mientras que el PJ obtenía 35.18%. La segunda fuerza electoral no fue la histórica UCR ni tampoco el Frepaso. Esta vez los votos “blancos y nulos” en conjunto alcanzaron 23.98% del total de votos emitidos convirtiéndose, detrás del PJ, en la segunda fuerza electoral, mientras que la abstención electoral sumó 22.49%.

La debilidad del gobierno frente a la fuerza del principal partido de la oposición (PJ) era descomunal. Habiendo renunciado el vicepresidente en el año 2000, el segundo lugar en la cadena de sucesión de la presidencia le correspondía al presidente provisional del senado. El PJ, que luego de la elección de 2001 pasaba a controlar 40 de los 72 escaños del Senado, se hizo de la presidencia provisional del Senado y logró colocar al senador por la provincia de Misiones, Ramón Puerta, como segundo en la línea de sucesión en caso de acefalía. La jugada no era ingenua y a los pocos meses se pudo comprobar la utilidad estratégica de la maniobra.

Después de las elecciones intermedias de octubre de 2001, la llegada al gabinete de Domingo Cavallo como ministro de Economía agudizó las contradicciones entre los que todavía formalmente integraban la despedazada Alianza. El rezago en la política cambiaria, sumado a una ortodoxa política de emisión monetaria, más un déficit fiscal creciente y la ausencia de liquidez en los mercados, generaron riesgos de solvencia en los compromisos contraídos por los bancos con los ciudadanos. Ante la posibilidad de un quiebre del sistema bancario, el gobierno decidió una política de retención de depósitos denominada “corralito”. Ello contri-

buyó a aumentar el descontento social y a enfrentar a nuevos sectores sociales contra el gobierno.¹⁷

A esa situación se sumaba la debilidad del Estado nacional para garantizar el control sobre la emisión de moneda y el cumplimiento de los compromisos fiscales. Los gobiernos provinciales, desde hacía ya un tiempo, habían comenzado a emitir bonos de cancelación de deuda que funcionaban como moneda corriente en las provincias e incluso se permitían transacciones en cualquier lugar del país con dichos bonos.¹⁸ Mientras el gobierno nacional intentaba introducir reformas, no tenía el suficiente control para garantizar que los gobiernos provinciales las cumplieran. Estos habían tomado en algún sentido el control de la política monetaria y fiscal¹⁹ (Benton, 2003:132), y a pesar de los enconados esfuerzos por parte de las autoridades nacionales para cerrar acuerdos con los organismos financieros internacionales, la estructura institucional del país evaporaba cualquier esperanza de que los compromisos fueran creíbles. Así se demostraba que “la incapacidad del gobierno de aplicar políticas fiscales responsables, tiene sus raíces en peculiaridades institucionales del país” (Waisman, 2003:219). La renuncia del presidente Fernando de la Rúa el 19 de diciembre del 2001 era ya inevitable y lógica.²⁰

17. En diciembre, los sectores marginados del conurbano bonaerense saquearon supermercados y almacenes, poniendo en suspenso los derechos de propiedad; estos hechos fueron cubiertos por todas las cadenas nacionales e internacionales de televisión. En otro lado de la ciudad de Buenos Aires, la clase media salió a reclamar los depósitos bancarios —en manifestaciones denominadas “cacerolazos”—, que habían sido retenidos en el llamado “corralito”, y a expresar su hartazgo con la sensación de inseguridad creciente causada por los desmanes de los primeros. Es de esa época la popular consigna ciudadana “que se vayan todos”, que aludía a la necesidad de reemplazar a toda la dirigencia política. Lo cierto es que al final, no se fue nadie.

18. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires los bonos tenían el nombre de “patacones”, en la ciudad de Buenos Aires se denominaron LECOP, en la provincia de Córdoba LECOR. Para fines de 2001 llegaron a existir 18 “cuasi-monedas” locales.

19. Esto no fue producto exclusivo del gobierno de De la Rúa, lo mismo aplica al anterior gobierno de Carlos Menem. La diferencia estribó en la coyuntura y en el relativo poder territorial de ambos.

20. En un inteligente ensayo, Carlos Waisman señala que el *default* fue producto de los incentivos institucionales existentes en el sistema electoral y federal argentino. “En los dos años de la administración de De la Rúa (2000-2001), el gobierno y la oposición, la administración federal y las provincias, estuvieron jugando un juego de *Chicken* en el Congreso” (2003:224). En una dirección similar, Alyson Benton sostiene la tesis de que “los presidentes poderosos coexisten con institu-

Adolfo Rodríguez Saá, ocho días

Luego de la renuncia de De la Rúa se sucedieron cuatro presidentes: dos provisionales (Ramón Puerta y Eduardo Camaño) y dos designados por la Asamblea Legislativa (Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde). La sucesión era fruto de un empate técnico entre las diferentes fracciones del PJ aspirantes a ocupar ese lugar (José Manuel de la Sota, gobernador de la provincia de Córdoba; Néstor Kirchner, gobernador de la provincia de Santa Cruz; Carlos Ruckauf, gobernador de la provincia de Buenos Aires, y Carlos Reutemman, gobernador de la provincia de Santa Fe). El acuerdo consistía en llamar a elecciones en marzo de 2002 para cubrir el resto del periodo presidencial correspondiente al cargo vacante, que vencía el 10 de diciembre de 2003. Desafortunadamente para el PJ, la salida de De la Rúa, que habían ayudado a acelerar, había impedido preparar los recursos legales necesarios para modificar la ley de acefalía que preveía los mecanismos institucionales para la sucesión en caso de renuncia del presidente. Los tiempos de la política se habían modificado pero el marco institucional no. El 20 de diciembre la Asamblea Legislativa (diputados y senadores en sesión conjunta) se reunió para designar al sucesor según lo establecía la ley de acefalía vigente. Como consecuencia de la renuncia del presidente, Ramón Puerta, como presidente provisional del Senado, era quien ocuparía la presidencia de la República hasta la decisión de la Asamblea Legislativa, que finalmente designó a Adolfo Rodríguez Saá, gobernador de San Luis, como presidente constitucional.

Sin embargo, los intentos de demostración de voluntad política por parte de Adolfo Rodríguez Saá²¹ pusieron de manifiesto que el nuevo presidente tenía intenciones de quedarse, y no simplemente de conducir la salida hacia una solución electoral consensuada. Pero dichas intenciones para evitar el llamado a elecciones y mantenerse en el cargo para cumplir

ciones federales fuertes” (2003:107), de modo tal que cuando los presidentes no pueden ofrecer beneficios a los políticos locales, “ambas instituciones chocan” (2003:106).

21. Durante este supuesto gobierno de transición se intentó relanzar una nueva moneda (el argentino), como mecanismo para la salida de la política cambiaria que ataba el peso al dólar; se declaró el cese de los pagos de la deuda externa, y se pretendió generar un millón de empleos y decretar aumentos salariales. Todo eso en tan sólo ocho días de gobierno.

con el periodo restante del mandato de De la Rúa no resistieron más de una semana.²² La presidencia de Rodríguez Saá fue fugaz y duró lo que tardó en desatarse la interna del PJ. De este modo, tuvo que abandonar el cargo al no lograr fusionar las divisiones internas del PJ, que se alineaban ahora en una clara fragmentación territorial que respondía a los intereses de los aspirantes presidenciales. Si bien cinco provincias —incluida la suya (San Luis)— y sus respectivos contingentes legislativos lo apoyaban, las restantes nueve en manos del PJ no lo hicieron. Fundamentalmente las tres provincias más grandes: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, que por esa razón poseían los contingentes legislativos de mayor número. Las otras nueve provincias restantes, gobernadas por la Alianza o por los partidos provinciales, no tenían capacidad política para intervenir en tamaño conflicto partidario que desbordaba las instituciones políticas. Era estrictamente un problema interno del PJ, que se desarrollaba en el interior de las instituciones nacionales y provinciales.

Eduardo Duhalde, 2002-2003

Después de dos días de acefalía política y de intentos exagerados y fallidos por modificar el SQ heredado, surgió la figura de quien había sido candidato a la presidencia por el PJ en 1999 y derrotado por la Alianza: Eduardo Duhalde. No obstante, en las elecciones de octubre de 2001 había obtenido la banca de senador por la provincia de Buenos Aires, y de este modo se convertía en el político con mayor capacidad de maniobra. Esta solución surgió como fruto de una amplia coalición legislativa integrada por la UCR, el PJ y el Frepaso. Si bien el presidente Duhalde era respaldado por un contingente legislativo lo suficientemente amplio como para facilitar las labores de gobierno y poseía la fuerza política necesaria para modificar el SQ, su legitimidad era cuestionada por sectores de la sociedad y, fundamentalmente, por algunas facciones de su propio partido, que reclamaban un presidente electo.

22. Además de la poco inteligente estrategia de nombrar y convocar a personajes políticos cuestionados por la opinión pública, como el ex intendente de la Capital Federal, Carlos Grosso.

En términos estrictamente políticos el gobierno de Duhalde se situaba encima de tres fallas o fracturas. La primera era representativa: las elecciones intermedias del 14 de octubre del 2001, como ya se señaló, habían arrojado resultados desastrosos para los partidos políticos, quizás con excepción del PJ. Por ejemplo, los votos blancos y nulos fueron en Capital Federal de 28.4% y en Santa Fe escalaron a 42%. Sumado a ello se registraron proporciones de abstención electoral superiores a 20%.

La segunda fractura era propiamente partidista: el gobierno de Duhalde consistió en aglutinar, por un lado, a los partidos más centristas del sistema (UCR, PJ y Frepaso) y, por el otro, a los nuevos movimientos sociales surgidos en ese ambiente, así como a nuevas organizaciones políticas de la más variada orientación ideológica, pero que dados los altos porcentajes de voto en blanco y nulos, sumadas las abstenciones, representaban a una fracción muy pequeña de la sociedad argentina.²³

La tercera fractura era territorial y se superponía incluso al interior de los partidos: una profunda desnacionalización no sólo del sistema de partidos sino incluso de los liderazgos partidarios, que se expresaría en forma clara en las elecciones del año 2003, cuando los dos partidos más importantes del país estallaron en múltiples candidaturas presidenciales.²⁴

En este contexto, el gobierno de Duhalde tuvo que decidir sobre dos problemas impostergables. El primero de ellos era la salida de “la convertibilidad”, que implicaba la valiente decisión de devaluar la moneda, después de casi diez años de tener un tipo de cambio ficticio que equiparaba el dólar con el peso. La decisión fue posible, pero no sin enfrentar especulaciones sobre brotes hiperinflacionarios que finalmente no tuvieron lugar. El segundo problema era ni más ni menos que la recomposición de la autoridad política del presidente, en un clima de fraccionaliza-

23. Los votos blancos y nulos fueron en 2001 de 23.98% del total de votos emitidos y las abstenciones llegaron a 22.49% del padrón electoral. Con estas cifras, contar con el respaldo de los partidos políticos era representar tan sólo a una fracción de la ciudadanía argentina.

24. En un reciente trabajo, Marcelo Leiras (2007) intenta una explicación general para este fenómeno. Describe el proceso de fragmentación de los partidos políticos argentinos y plantea que la clave de la desintegración es la inestabilidad de las coaliciones nacionales, debido a la dificultad para satisfacer las necesidades e intereses de las diferentes maquinarias políticas provinciales que trabajan en entornos sociales y reglas de juego diferentes entre sí.

ción creciente de los partidos políticos tradicionales y erosionado por el poder creciente de los gobernadores provinciales que controlaban las maquinarias político-territoriales de los partidos (Benton, 2003:). Su gobierno pudo con el primer y urgente cambio del SQ, pero no pudo con el segundo y se vio obligado a llamar en forma anticipada a elecciones presidenciales y se autodescartó de la contienda electoral.²⁵ En un contexto de extrema fragilidad institucional, la legitimidad de los partidos políticos estaba herida de muerte y la cohesión interna de los mismos era nula.

La era “K” y la desinstitucionalización partidaria (2003-2011)

Néstor Kirchner, 2003-2007

El PJ no pudo resolver sus diferencias internas y presentó tres candidaturas presidenciales diferentes: Carlos Menem, Adolfo Rodríguez Saá y Néstor Kirchner,²⁶ que en cierta medida resumían las profundas fisuras internas del PJ en lo político, en lo económico y en lo territorial. La UCR pasaba por la misma situación debido a que muchos de sus militantes decidieron dejar el partido y formar agrupaciones políticas nuevas. Tal es el caso de la política de centro-izquierda Elisa Carrió, que presentó su candidatura por el partido Alianza por una República de Iguales (ARI), y del derechista Ricardo López Murphy —paradójicamente, fugaz ex ministro de Economía del presidente De la Rúa—, que se presentó por el partido Recrear. Por su parte, la UCR presentó como candidato propio a Leopoldo Moreau. Junto a estos seis candidatos se presentaron otros 12 más de diversas agrupaciones políticas pro-

25. Las muertes de los militantes piqueteros Kosteki y Santillán, producto de la represión policial, aumentaron las tensiones sociales y políticas y dispararon las presiones por la convocatoria a elecciones anticipadas, con objeto de otorgarle legitimidad electoral a las autoridades políticas.

26. La ausencia de acuerdo para elegir una candidatura partidaria entre las tres, obligó a que el 24 de enero de 2003, el congreso del Partido Justicialista autorizara a los tres candidatos a llevar las insignias del partido. De este modo, el Partido Justicialista suspendió “de hecho” la ley de realización de internas abiertas de los partidos políticos (Ley 25.611/02).

venientes tanto del espectro de izquierda como de derecha. Esta fue sin duda la elección de mayor fragmentación político-partidaria de la historia, en la que en total compitieron 18 candidatos a presidentes y se presentaron 75 listas de candidatos a diputados nacionales de partidos, frentes y agrupaciones políticas en todo el territorio nacional. En la elección de 2003 ningún candidato superó 25% de los votos. El electorado estaba fragmentado al menos en cinco grandes bloques. En el cuadro 2 se presentan los resultados de la elección presidencial de 2003.

Cuadro 2 Resultados de la elección presidencial 2003				
<i>Candidato</i>	<i>Partido de origen</i>	<i>Nombre de la lista</i>	<i>%</i>	<i>Votos</i>
Menem	PJ	Frente por la Lealtad	24.45	4,740,907
Kirchner	PJ	Frente para la Victoria	22.24	4,312,517
López Murphy	UCR	Movimiento Federal Recrear	16.37	3,173,475
Rodríguez Saá	PJ	Frente Nacional y Popular	14.11	2,735,829
Carrió	UCR	Alternativa por una República de Iguales	14.05	2,723,574
Moreau	UCR	Unión Cívica Radical	2.34	453,360
Otros (12)			6.44	1,248,233
Votos positivos		Votos totales obtenidos por los partidos	75.60	19,387,895
Votos blancos		Votos que no se otorgaron a los partidos	0.99	196,574
Votos nulos		Votos anulados	1.73	345,642
Votos totales		Suma de los tres ítems anteriores	78.22	19,930,111
Padrón electoral		Total de electores habilitados	100.00	25,480,440
NOTA: Los porcentajes de los partidos se calculan con base en el total de votos positivos.				
FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Ministerio del Interior.				

La elección dio por resultado el triunfo de Carlos Menem en la primera vuelta, seguido del candidato del Frente para la Victoria (Néstor Kirchner),²⁷

27. Antes de la elección, los aspirantes a la presidencia no lograban ponerse de acuerdo acerca del instrumento más adecuado para resolver la elección interna del PJ, que se había anticipado sin tener un claro conductor político. Históricamente, la solución en las provincias había sido la adopción de la Ley de Lemas (o Doble Voto Simultáneo), que permitía a cada partido presentar el número de candidatos que deseara; así resultaría ganador el partido cuyos candidatos en conjunto sumaran el mayor número de votos, y sería proclamado presidente el candidato más votado del partido más votado. La solución era una ley a la medida de los partidos fraccionados, pero en especial para la supervivencia del PJ como partido (Reynoso, 2004). No obstante, los riesgos de la jugada eran enormes para las fracciones enfrentadas, debido a que al acumular los votos entre todos, los adversarios más acérrimos podrían contribuir al triunfo del adversario más indeseable, que al tiempo era sin duda el ex presidente Carlos Menem (véase cuadro 2). Manteniendo las preferencias del electorado constante

el cual había logrado acceder al segundo lugar debido al apoyo del jefe político del PJ bonaerense, el presidente Eduardo Duhalde.²⁸ Después de días de incertidumbre, y cuando las encuestas auguraban el triunfo de Kirchner en segunda vuelta con más de 60% de intención de voto, el ex presidente Carlos Menem retiraba su candidatura y con ello renunciaba a competir en la segunda vuelta electoral, aduciendo falta de garantías en la competencia. Lo cierto es que con ello el ex presidente intentaba impedir ser derrotado en una elección y a la vez restarle legitimidad y fuerza política al futuro presidente. La dispersión del voto sobre la que se erigió el gobierno de Néstor Kirchner era sorprendente. La fragmentación política entre los partidos era considerable y la distribución territorial del voto presentaba por primera vez lo que todos sospechaban: la existencia de varias Argentinas. En el cuadro 3 se presentan los resultados electorales por provincia (o distrito electoral).

Obsérvese en primer lugar la dispersión del voto. Una lectura cuidadosa del cuadro resalta la concentración territorial del voto según las zonas de influencia de los candidatos. No se trataba ya de candidatos nacionales, sino de candidatos claramente regionales. Néstor Kirchner ganó en ocho provincias (Buenos Aires, Jujuy, Formosa y las cinco patagónicas). El ex presidente Carlos Menem obtuvo el triunfo en 12 provincias (las provincias del nordeste, del noroeste y el centro: Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa). Por su parte, Rodríguez Saá conquistó la mayoría en las tres provincias de la región de Cuyo, mientras que López Murphy se impuso en la ciudad autónoma de Buenos Aires. La fragmentación partidaria también varió según el distrito electoral, demostrando la existencia de diferentes sistemas de partidos en cada provincia. Por ejemplo, en las tres provincias de origen de los candidatos justicialistas (Santa Cruz, La Rioja y San Luis), los sistemas de partido presentaban características hegemónicas debido a que los candidatos alcanza-

y utilizando la Ley de Lemas, el PJ hubiera obtenido 60.90% de los votos, convirtiendo a Carlos Menem en presidente de la República por tercera vez.

28. La maniobra política del presidente, quien era el enemigo más acérrimo de Carlos Menem, fue exitosa y realizada en el límite de lo posible, digna de un gran *heresthetician*. El término le pertenece a William Riker y aplica a las situaciones en donde un actor político logra transformar la situación espacial de competencia, de tal modo que se convierte en ganador cuando de otro modo no lo sería (Riker, 1986).

ban porcentajes de votos de alrededor de 80%, mientras que el resto de las fuerzas políticas individualmente no superaban 10% de los votos.

Otras provincias, por ejemplo las cuatro más grande (Capital, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) presentaban sistemas multipartidistas extremos ($NEP > 5$), parecidos al sistema de partidos nacional (5.66). En medio de los sistemas de partido hegemónico y el multipartidismo extremo de las grandes provincias, se encontraban las provincias con sistemas multipartidistas que oscilaban entre gradaciones de $NEP 3 > 5$.²⁹

En resumen, desde la conformación de la Alianza en 1997, pasando por el corto gobierno de De la Rúa de 1999 a 2001 hasta las elecciones de 2003, las variables político-electorales se transformaron profundamente, tal y como se acaba de narrar en esta sección. La forma en que lo hicieron vuelve difícil prever su evolución o desempeño futuro.³⁰ La incapacidad de tomar decisiones por parte de los gobiernos respecto de las principales cuestiones económicas, sociales y políticas, repercutió en el comportamiento de la élite político-partidaria y del electorado, como acabamos de ver.

El gobierno de Néstor Kirchner, dado el contexto de fragmentación política, estuvo signado por la necesidad de recomponer la autoridad po-

29. Si bien el índice de número efectivo de partidos de Laakso y Taagepera sólo mide la fragmentación del sistema de partidos según los tamaños ponderados de estos (véase nota 32), estoy asociando ciertos valores de éste con la tradicional tipología de Giovanni Sartori (1976) sobre los sistemas de partidos según su formato y mecánica.

30. Durante el lapso que va de las elecciones de 2003 a las elecciones de 2005, se produjeron otros quiebres políticos importantes. La ruptura entre el presidente Néstor Kirchner y su padrino político Eduardo Duhalde, llevó a una ruptura del PJ. La fuerza político-electoral del presidente se convirtió en el FPV, mientras que el PJ era, en la mayoría de los distritos que el presidente todavía no controlaba, el instrumento político de los miembros del PJ no alineados con Kirchner. En la renovación parcial de medio término de la Cámara de Diputados a finales del 2003, el Partido Justicialista obtuvo 131 escaños controlando 50.97% de la Cámara de Diputados, entre las diversas fracciones que lo componen. Mayoría que se mantiene y se consolida en las elecciones del 2005, cuando el porcentaje de miembros del Partido Justicialista aumenta al 53.70%. Sin embargo, como se ha señalado, este bloque se encontraba dividido entre los que apoyaban al gobierno en forma incondicional (Frente para la Victoria) con un 32.97% y los que si bien pertenecían al PJ no se encolumnaban detrás del presidente (PJ no K) con 13.1%. En el Senado el bloque funciona en la práctica como uno sólo, contando en el primer periodo de 2003 a 2005 con 52.77% de los senadores. Después de las elecciones de 2005, considerando los apoyos de las diversas fracciones "kirchneristas", el apoyo ascendió a 56.94%. Un mejor análisis acerca de la consolidación del poder presidencial de Néstor Kirchner se puede consultar en Jones (2006).

Argentina antes y después de la crisis de 2001

lítica. Esta necesidad fue reconocida por la opinión pública que legitimó y aprobó un estilo decisionista de gestión política (Chereski, 2003). Así, el éxito de Néstor Kirchner fue encolumnar detrás de sí al PJ y a una parte de la UCR detrás de su proyecto político, ahora subsumido dentro de una estrategia más amplia: el Frente para la Victoria.

Cuadro 3 Resultados electorales de las elecciones presidenciales de 2003 según distrito electoral										
	<i>Carlos Menem</i>	<i>Néstor Kirchner</i>	<i>Ricardo L. Murphy</i>	<i>Adolfo Rodríguez S.</i>	<i>Lilía Carrió</i>	<i>Leopoldo Moreau</i>	Otros (12)	NEP	Abstención	Número votantes
	<i>FPL</i>	<i>FPV</i>	<i>Recrear</i>	<i>FNP</i>	<i>ARI</i>	<i>UCR</i>				
Buenos Aires	20.40	25.72	15.83	13.83	15.30	1.11	7.81	5.68	22.78	7,626,319
Capital Federal	16.05	19.46	25.85	8.21	19.86	0.83	9.74	5.63	19.50	2,000,412
Santa Fe	25.26	16.11	17.33	8.55	25.16	1.61	5.98	5.23	23.43	1,740,400
Córdoba	28.42	10.81	21.61	19.63	11.22	2.81	5.50	5.23	23.29	1,738,170
Mendoza	19.07	9.66	19.75	36.76	8.53	1.24	4.99	4.40	22.72	848,568
Tucumán	31.36	24.05	19.22	12.7	7.70	0.87	4.10	4.64	22.20	652,764
Entre Ríos	29.77	20.74	14.37	14.22	12.09	4.09	4.72	5.29	26.15	639,023
Salta	44.80	13.19	19.44	6.74	8.29	1.62	5.92	3.73	21.96	497,815
Chaco	35.15	19.14	6.55	4.78	11.38	19.62	5.50	4.58	28.78	501,411
Corrientes	35.02	26.29	11.62	5.53	10.27	7.17	4.10	4.46	24.16	455,054
Misiones	38.91	22.96	8.68	8.93	9.17	7.53	3.82	4.28	18.66	449,746
Santiago del Estero	41.65	39.83	6.50	4.38	3.31	2.55	1.78	2.94	18.00	352,558
San Juan	26.94	20.25	9.66	35.68	3.23	1.07	3.17	3.98	20.87	324,906
Jujuy	18.59	42.42	5.94	17.96	6.75	4.04	4.30	3.90	24.85	284,239
Río Negro	17.53	35.59	15.46	7.34	14.94	3.32	5.82	4.75	20.75	271,056
Neuquén	25.02	25.27	16.92	8.21	17.06	0.82	6.70	5.22	22.92	252,224
Formosa	26.35	41.11	6.39	9.26	9.52	3.78	3.59	3.82	26.00	213,607
Chubut	18.66	50.22	8.39	4.78	10.97	2.57	4.41	3.23	20.92	214,444
San Luis	2.29	1.28	3.52	87.39	3.38	0.76	1.38	1.30	18.79	211,412
La Pampa	27.81	17.77	14.25	20.5	11.12	2.92	5.63	5.41	21.31	180,532
Catamarca	49.52	13.64	11.63	11.04	3.56	7.86	2.75	3.37	22.15	166,739
La Rioja	81.93	6.25	4.52	2.97	1.72	1.41	1.20	1.47	31.89	156,874
Santa Cruz	7.10	78.69	3.91	2.05	4.98	0.99	2.28	1.59	25.31	101,195
Tierra del Fuego	21.8	47.60	7.32	6.25	12.45	0.84	3.74	3.34	27.57	50,643
Total País	24.45	22.24	16.37	14.11	14.05	2.34	6.44	5.66	21.78	19,930, 111

NOTA: Los porcentajes en cursiva identifican al candidato ganador en el distrito.
 FPL = Frente por la Lealtad; FPV = Frente para la Victoria; FNP = Frente Nacional y Popular; ARI = Alianza para una República de Iguales;
 UCR = Unión Cívica Radical; NEP = Número Efectivos de Partidos. Índice de Laakso y Taagepera.
 FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Ministerio del Interior.

Cristina Fernández de Kirchner, 2007-2011

La elección del 28 de octubre del 2007 confirmó el esperado y aplastante triunfo electoral del gobierno de Néstor Kirchner. La primera dama y senadora por la provincia de Buenos Aires, Cristina Fernández de Kirchner (CFK),³¹ candidata por el Frente para la Victoria (FPV) obtuvo 44.92% de los sufragios positivos.³² Su inmediata rival, la ex diputada Elisa Carrió y candidata por la Coalición Cívica, obtuvo 22.95% de los votos afirmativos. El resultado no fue sorpresivo. Todas las encuestas serias de alcance nacional que se publicaron la última semana, señalaban ganadora de la contienda electoral a la candidata oficialista por una amplia ventaja. Las dudas no residían en su inevitable triunfo, a pesar de que algunos candidatos de la oposición intentaban instalar un clima de opinión que contrarrestara la certeza oficialista. La incógnita que se mantuvo hasta el minuto final de la jornada electoral era si el triunfo electoral se daría en primera vuelta o bien si sería necesaria una segunda vuelta electoral en la que las dos candidatas más votadas se enfrentarían.

Los resultados arrojaron un contundente triunfo del poder “K” a través del Frente para la Victoria (45%), seguido de la Coalición Cívica

31. El hecho de que se trate de la cónyuge del presidente da lugar a especulaciones razonables para ver en ello un acto de “nepotismo” por parte del presidente Néstor Kirchner, quien logró instalar la inicial de su apellido “K” como una marca de gestión política. Del mismo modo, no es menos cierto que la heredera de la consolidación del poder “K”, Cristina Fernández de Kirchner, tiene en su haber una trayectoria política propia incuestionable a la par de su marido, y también logró instalar su sello propio “CFK”. En 1985 fue electa diputada provincial en la sureña provincia de Santa Cruz cuando su marido era intendente de la ciudad de Río Gallegos. En 1993, cuando Néstor Kirchner era gobernador de Santa Cruz, fue electa diputada nacional por esa misma provincia. En 1994 fue electa convencional de la Asamblea Constituyente que redactó la reforma constitucional de ese mismo año. En 1995 y 2001 fue electa y reelecta como diputada y senadora nacional por la provincia de Santa Cruz. En el año 2003, su marido Néstor Kirchner se convirtió en presidente de la República y en la última elección del año 2005, ya como primera dama, en lo que constituyó su prueba de fuego, fue electa senadora nacional por la provincia de Buenos Aires, la cual concentra a 40% del electorado argentino. Este último éxito electoral en territorio bonaerense le abrió definitivamente las puertas a la nominación por la candidatura presidencial. Finalmente, esta incuestionable trayectoria política culminó con su triunfo electoral en las elecciones presidenciales del pasado 28 de octubre.

32. Los resultados finales del conteo oficial indican que CFK obtuvo 45.22% de los votos. En virtud de que los resultados oficiales no se han publicado al día de la fecha (13 de noviembre de 2007), en el presente artículo se analizan los resultados preliminares con 99.05% de las mesas escrutadas.

Argentina antes y después de la crisis de 2001

(23%). En tercer lugar se ubicó el ex ministro de Economía de Néstor Kirchner, Roberto Lavagna, por la coalición Una Nación Avanzada (17%) y, en cuarto lugar, el gobernador de San Luis, Alberto Rodríguez Saá, por el Frente por la Justicia y la Libertad (8%). Por otra parte, ninguno de los diez candidatos a presidentes restantes logró superar 2% de los votos positivos. En el cuadro 4 se presentan los resultados del escrutinio provisorio con 99.05% de las mesas escrutadas. Del total de los 27 millones y fracción de electores hábiles para sufragar, sólo lo hicieron 19 millones y medio, lo que arroja una abstención electoral de 28.19%. De este modo, la abstención electoral superó el caudal de votos de la segunda fuerza política (23%).

Cuadro 4 Resultados electorales de la elección presidencial 2007, nacional				
<i>Candidato a presidente y vicepresidente</i>	<i>Partido/Coalición</i>	<i>%</i>	<i>Votos</i>	
Cristina Fernández de Kirchner - Julio Cobos	FPV	44.92	8,204,624	
Elisa Carrió-Rubén Giustiniani	CC	22.95	4,191,361	
Roberto Lavagna-Gerardo Morales	UNA	16.88	3,083,577	
Alberto Rodríguez Saá-Héctor Maya	Frejuli	7.71	1,408,736	
Fernando <i>Pino</i> Solanas-Angel Cadelli	PSA	1.60	292,933	
Jorge Sobisch-Jorge Asís	MPU	1.56	284,161	
Ricardo López Murphy-Esteban Bullrich	Recrear	1.45	264,746	
Vilma Ripio-Héctor Bidonde	MST	0.76	138,601	
Néstor Pitrola-Gabriela Arroyos	PO	0.62	113,004	
José Montes-Héctor Heberling	PTS-MAS	0.52	94,777	
Luis Alberto Ammann-Rogelio Deleonardi	FRAL	0.41	75,692	
Raúl Castells- <i>Nina</i> Pelozo	MUJ	0.30	54,893	
Gustavo Breide Obeid-Héctor Vergara	PPR	0.25	45,113	
Juan Ricardo Mussa-Bernardo Nespral	CLP	0.07	12,832	
Votos positivos		93.90	18,265,050	
Votos en blanco		4.81	934,739	
Votos nulos		1.12	217,744	
Votos impugnados		0.18	35,061	
Total		71.81	19,452,594	
Votantes			27,090,236	
Abstención		28.19		

NOTA: Los porcentajes de los partidos se calculan sobre la base del total de votos positivos.
 NOTAS: FPV: Frente para la Victoria; CC: Coalición Cívica; UNA: Una Nación Avanzada; Frejuli: Frente por la Justicia y la Libertad;
 PSA: Partido Socialista Auténtico; MPU: Movimiento Provincias Unidas; Recrear: Recrear para el Crecimiento; MST: Movimiento Socialista de los Trabajadores;
 PO: Partido Obrero; PTS-MAS: Alianza Partido de los Trabajadores por el Socialismo y Movimiento al Socialismo; FRAL: Frente Amplio hacia la Unidad;
 MUJ: Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados; PPR: Partido Popular de la Reconstrucción; LP: Confederación Lealtad Popular.
 FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior. Escrutinio provisorio con 99.05% de mesas escrutadas.

Por otra parte, 6.11% de los votos totales consistió en votos blancos, nulos o impugnados. Lo cual ubicó a este grupo de votantes no positivos

como la quinta fuerza electoral. Si consideramos que tanto la abstención electoral como los votos blancos, nulos e impugnados representan el número de preferencias que no se cuentan a la hora de considerar los resultados electorales, entonces tenemos un total de 34.30% de preferencias que no resultaron en opciones positivas y afirmativas por una u otra candidatura, lo cual revela que una franja importante del electorado —esto es, una de cada tres electores hábiles— no participó de un modo u otro en la elección presidencial.

Independientemente de la abstención electoral y del número de votos blancos, nulos e impugnados, la fórmula de presidente y vicepresidente que resultó ganadora de la elección fue la del FPV, la cual estuvo integrada por la senadora Cristina Fernández de Kirchner y el gobernador de la provincia de Mendoza, Julio Cobos, la cual fue producto de una alianza entre los miembros del Partido Justicialista³³ alineados con el presidente Kirchner y los gobernadores (Mendoza, Catamarca, Santiago del Estero, Río Negro, entre otros) y dirigentes de la Unión Cívica Radical (UCR) aliados del gobierno nacional, conocidos en la opinión pública argentina como los “radicales K”, encolumnados en lo que se denominó la Concertación Plural, en un intento de imitación de su homólogo chileno.

En segundo lugar se ubicó la Coalición Cívica, integrada por el partido Alianza por una República de Iguales (ARI), el Partido Socialista (PS) y un sinnúmero de personalidades de la cultura y la empresa. Esta coalición puso el acento en cuestiones relacionadas con el deterioro de la calidad institucional bajo el gobierno de Kirchner y los riesgos de continuidad con CFK. La fórmula estuvo integrada por Elisa Lilita Carrió, ex titular del ARI, y Rubén Giustiniani presidente el PS de la ciudad de Buenos Aires. Con ellos se alinearon también muchos dirigentes de la UCR que no integraban el grupo de los “radicales K” y que no se alinearon con las autoridades partidarias.

La tercera fórmula más votada (UNA) estuvo integrada por el ex ministro de economía de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner, Roberto Lavagna y el presidente de la UCR, Gerardo Morales. Al igual que el FPV, la Alianza

33. El Partido Justicialista es la organización política, partidaria y electoral de los más famosos “peronistas”. Por esa razón, justicialistas y peronistas se usan como sinónimos indistintamente.

Concertación UNA fue producto de la fusión de sectores del PJ y la UCR. La misma estuvo respaldada por un grupo minoritario del PJ de la provincia de Buenos Aires y por las autoridades partidarias nacionales de la UCR. En cuarto lugar, dirigentes y militantes del PJ críticos de Kirchner presentaron la candidatura del gobernador de la provincia de San Luis, Alberto Rodríguez Saá,³⁴ bajo la histórica etiqueta electoral de Frejuli.

Esta elección, al igual que la de 2003, confirmó la ya proclamada desinstitucionalización de los dos partidos tradicionales y mayoritarios de Argentina.³⁵ Tanto el PJ como la UCR no presentaron candidatos propios desde el punto de vista formal. Las boletas electorales del FPV no contuvieron ninguna insignia partidaria justicialista. Tampoco la boleta electoral del Frejuli pudo conseguir que la justicia les otorgue el permiso de portar el escudo partidario. Por otra parte, la UCR no presentó un candidato presidencial propio y dos de sus mayores dirigentes estuvieron en listas separadas como vicepresidentes de dos candidatos de origen peronista.

La primera conclusión obvia de la elección presidencial de 2007 es que al mismo tiempo que se consolida el poder político y electoral del FPV, los partidos políticos mayoritarios y tradicionales, el PJ y la UCR, se están desintegrando y las nuevas fuerzas opositoras al FPV no logran convertirse en estructuras político-electorales estables que superen las expresiones de

34. Hermano de Adolfo Rodríguez Saá, conocido por haber ocupado la presidencia de la República durante ocho días, en aquel fin de año de 2001 en el que se sucedieron cinco presidentes en dos semanas.

35. En el año 2003, el PJ no pudo resolver sus diferencias internas y presentó tres candidaturas presidenciales diferentes: Carlos Menem (Frente por la Lealtad), Adolfo Rodríguez Saá (Frente Nacional y Popular) y Néstor Kirchner (Frente para la Victoria), que en cierta medida resumían las profundas fisuras internas del PJ en lo político, en lo económico y en lo territorial. La UCR pasaba por la misma situación debido a que muchos de sus militantes decidieron dejar el partido y formar agrupaciones políticas nuevas. Tal es el caso de la política de centro izquierda Elisa Carrió, que presentó su candidatura por el partido Alianza por una República de Iguales (ARI), y del derechista Ricardo López Murphy, que se presentó por el partido Recrear. Por su parte, la UCR oficial presentó como candidato propio al diputado Leopoldo Moreau que sólo obtuvo 3% de los votos. Junto a estos seis candidatos se presentaron otros 12 más de diversas agrupaciones políticas provenientes tanto del espectro de izquierda como de derecha. Ésta fue sin duda la elección de mayor fragmentación político-partidaria de la historia, en la que en total compitieron 18 candidatos a presidentes y se presentaron 75 listas de candidatos a diputados nacionales de partidos, frentes y agrupaciones políticas en todo el territorio nacional. En la elección de 2003 ningún candidato superó 25% de los votos.

alianzas coyunturales. En la situación actual, como suele afirmarse, “lo viejo no termina de morir y lo nuevo no termina de nacer”.

Más allá del arrollador triunfo electoral a nivel nacional, la elección presidencial arrojó algunas diferencias curiosas en cuanto al comportamiento de los electorados provinciales. La candidatura de CFK ganó en 21 de los 14 distritos electorales, lo cual implica una diferencia notable con la elección de 2003, en donde el FPV sólo logró el triunfo de Néstor Kirchner en ocho provincias. En la ciudad autónoma de Buenos Aires se impuso la Coalición Cívica con 37.68% de los votos y con una ventaja de 14 puntos respecto del segundo (FPV). Los otros dos distritos “rebeldes” fueron Córdoba, en donde Roberto Lavagna (UNA) obtuvo 35.22% de los votos con una ventaja de 11 puntos porcentuales respecto de CFK, y San Luis, en donde el gobernador Alberto Rodríguez Saá (Frejuli) obtuvo 67.81% de los votos.

En los tres distritos rebeldes —Capital Federal, Córdoba y San Luis—, la segunda fuerza fue el FPV. En los 21 distritos donde el FPV logró el primer lugar, las segundas fuerzas variaron. La candidata Elisa Carrió de la Coalición Cívica se convirtió en la segunda fuerza electoral en 11 provincias. El candidato de UNA, Roberto Lavagna, fue el segundo más votado en un total de nueve provincias y, finalmente, Alberto Rodríguez Saá obtuvo el segundo lugar en una provincia (La Rioja). En el cuadro 2 se presentan los resultados electorales de la elección presidencial en cada uno de los distritos electorales, esto es, las 23 provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires (Capital Federal). Junto a los porcentajes de votos obtenidos por cada una de las cuatro fuerzas electorales más importantes, se presenta el porcentaje de votos obtenidos por las otras diez candidaturas presidenciales sumadas (otros), el índice de número efectivo de partidos (NEP), el porcentaje total de votos blancos, nulos e impugnados y número de electores que votaron. Además se agrega el porcentaje de abstención electoral y el margen de victoria (la diferencia entre el porcentaje de votos de la candidatura más votada en cada distrito y el porcentaje de votos de la candidatura que obtuvo el segundo lugar en cada distrito). Como puede apreciar el lector atento, las configuraciones partidarias y electorales de cada una de las provincias son notablemente diferentes.

Argentina antes y después de la crisis de 2001

Desde provincias con una alta fragmentación electoral —esto es, en donde el electorado distribuye sus votos entre varias fuerzas políticas—, hasta provincias con una alta concentración del voto. Al mismo tiempo, se pueden observar provincias en donde la diferencia entre el primero y el segundo fue ajustada y provincias en donde la distancia fue tal, que podría hablarse de ausencia de competencia electoral propiamente dicha.

Cuadro 5 Resultados electorales de la elección presidencial 2007, por distrito electoral									
	<i>Cristina Fernández Frente para la Victoria</i>	<i>Elisa Carrió Coalición Cívica</i>	<i>Roberto Lavagna Una Nación Avanzada</i>	<i>Alberto Rodríguez Saá Frente Justicia y Libertad</i>	<i>Otros 10 Candidatos</i>	<i>NEP</i>	<i>Blancos / Nulos en %</i>	<i>Número de votantes</i>	<i>Abstención en %</i>
Capital Federal	23.64	37.68	18.35	8.34	11.99	4.13	3.69	1,919,701	25.16
Buenos Aires	45.93	25.66	13.52	6.36	8.53	3.33	8.59	7,315,351	27.25
Catamarca	52.92	10.76	20.64	10.80	4.88	2.88	4.47	156,219	35.34
Chaco	49.36	21.13	21.66	4.07	3.78	2.97	2.73	493,874	29.96
Chubut	66.29	18.08	9.67	1.68	4.28	2.07	2.60	241,451	24.60
Córdoba	23.82	19.05	35.22	14.7	7.21	4.17	3.88	1,624,093	31.36
Corrientes	53.70	23.30	14.57	5.09	3.34	2.72	4.16	443,116	32.52
Entre Ríos	45.39	19.71	17.54	10.47	6.89	3.48	3.83	668,979	23.21
Formosa	72.33	7.99	14.92	2.35	2.41	1.81	4.07	210,795	36.53
Jujuy	61.25	6.42	26.36	2.01	3.96	2.22	4.75	266,374	35.16
La Pampa	47.81	20.25	13.78	12.65	5.51	3.27	14.94	180,258	23.35
La Rioja	48.84	6.21	16.02	25.76	3.17	2.98	11.53	148,775	29.45
Mendoza	60.21	12.75	18.27	4.41	4.36	2.41	6.22	809,071	29.07
Misiones	68.25	8.10	15.37	5.55	2.73	2.00	10.98	461,446	30.36
Neuquén	37.00	21.92	9.98	3.68	27.42	4.18	10.30	276,258	24.28
Río Negro	56.56	17.74	12.01	3.44	10.25	2.70	4.50	289,230	26.15
Salta	74.40	6.75	12.44	1.77	4.64	1.74	2.26	496,831	33.52
San Juan	57.80	8.54	23.56	7.08	3.02	2.48	3.17	310,273	29.28
San Luis	11.71	11.44	5.90	67.81	3.14	2.03	2.76	214,442	25.61
Santa Cruz	67.90	17.69	10.31	1.65	2.45	1.98	6.29	122,219	24.34
Santa Fe	35.37	33.88	16.50	7.75	6.50	3.65	4.42	1,749,035	24.82
Santiago del Estero	77.91	9.23	6.02	2.54	4.30	1.61	2.94	325,812	41.77
Tucumán	62.19	11.99	15.8	3.13	6.89	2.33	3.26	668,107	29.66
Tierra del Fuego	54.13	26.34	11.75	3.65	4.13	2.64	6.04	60,884	30.91
Total país	44.92	22.95	16.88	7.71	7.54	3.45	6.11	19,452,594	28.19

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior.
NOTA: NEP: Número Efectivo de Partidos índice de Laakso y Taagepera (1979). MV: Margen de Victoria.

Los distritos con una hegemonía aplastante por parte del FPV son las provincias patagónicas: Santa Cruz (67.90%), Chubut (66.29%), Río Negro (56.56%) y Tierra del Fuego (54.13%). En las provincias del noroeste argentino (NOA) el FPV también fue hegemónico: Santiago del Estero (77.91%), Salta (74.40%), Jujuy (61.25%) y Tucumán (62.19%), y obtuvo más de la mitad de los sufragios en Catamarca (52.92%), mientras que en el noreste argentino obtuvo resultados similares en las provincias de Formosa (72.33%) y Misiones (68.25%) y en Corrientes (53.70%).

En dos de las tres provincias de la región de Cuyo el FPV logró el 60.21% de los votos (Mendoza) y el 57.80% (San Juan).

La elección más reñida se produjo en la provincia de Santa Fe en donde el FPV ganó por un mínimo margen de 1.49 puntos porcentuales a la Coalición Cívica. En contraste, el distrito más hegemónico fue Santiago del Estero, en donde la diferencia del FPV respecto de su más inmediato seguidor fue de 68.68 puntos porcentuales. El sistema de partidos electorales que resulta de la agregación de las situaciones locales (Leiras, 2007) ofrece una imagen de pluralismo partidario, sin embargo, cuando se examinan las situaciones provinciales, en la mayoría de los sistemas políticos el FPV logró obtener una ventaja considerable respecto de sus competidores, con excepción de Capital Federal, Córdoba, Santa Fe y Neuquén, situación que contrasta con los resultados de la elección presidencial de 2003.

La consolidación del poder territorial “K”

Los resultados electorales analizados en el ámbito distrital permiten obtener una primera impresión de la magnitud del triunfo de CFK. Mientras en la elección de 2003 el FPV, con Néstor Kirchner como candidato, ganó solamente en ocho de los 24 distritos electorales,³⁶ en 2007, llevando a Cristina Fernández de Kirchner como candidata, ganó en 21 de los 24 distritos del país. Durante el periodo que va de las elecciones de 2003 a las elecciones

36. Recuérdese que el FPV obtuvo en las elecciones de 2003 el segundo lugar en la primera vuelta, recibiendo aproximadamente 23% de los votos.

nes de 2007, se produjeron quiebres políticos importantes en todo el territorio que se manifestaron en las elecciones legislativas intermedias o de medio término de octubre de 2005. La ruptura entre el presidente Néstor Kirchner y su padrino político Eduardo Duhalde, llevó a una fractura en el interior del PJ de la provincia de Buenos Aires con repercusiones en otras provincias. Es a partir de esa elección que el FPV se ha revelado como la herramienta político-electoral del presidente. Desde 2003 hasta 2005 el PJ fue, en la mayoría de los distritos que el presidente no lograba alinear, el instrumento político de los dirigentes peronistas no alineados con Kirchner. Así fue como en la renovación parcial de la Cámara de Diputados a finales de 2003, el PJ obtuvo 131 escaños, controlando 50.97% de la Cámara de Diputados, entre las diversas fracciones que lo componían. Mayoría que se mantuvo y se consolidó en las elecciones del 2005 cuando el porcentaje de escaños en manos del PJ aumentó a 53.70. Sin embargo, como se ha señalado, este bloque se encontraba dividido entre los “peronistas K”, alineados al gobierno en forma incondicional (FPV) con 32.97% y los que si bien pertenecían al PJ, no se encolumnaron detrás del presidente (PJ no K), con 13.1%. En el Senado el bloque funcionaba en la práctica como uno solo, contando en el primer periodo de 2003 a 2005 con 52.77% de los senadores. Después de las elecciones de 2005, considerando los apoyos de las diversas fracciones “K”, el apoyo ascendió a 56.94%.³⁷ La estrategia territorial del FPV fue conquistar mediante múltiples alianzas y listas el mayor número de diputados y senadores, provincia por provincia, de modo tal que se disputaran los cargos nacionales en cada uno de los territorios provinciales. En las recientes elecciones de 2007, esta estrategia se percibe en el análisis electoral desagregado de los distritos electorales: el contingente legislativo “K” (suma de los escaños del FPV y de los “radicales K” de la Concertación Plural) ascendió a 152 diputados (59.14%), mientras que el bloque de los peronista no-K o disidentes se redujo a diez diputados (3.89%). La segunda fuerza legislativa es ahora la Coalición Cívica con un total de 25 escaños (9.72%). En el Senado el FPV ha conseguido un contin-

37. Un análisis específico acerca de la consolidación del poder presidencial de Néstor Kirchner se puede consultar en Jones (2005).

gente legislativo de 44 senadores del total de 72 (61.11%), mientras que los peronistas disidentes mantienen tan sólo cuatro escaños. El segundo bloque legislativo está conformado por los partidos provinciales que suman diez senadores (13.88%) y en tercer lugar la UCR con un total de nueve senadores. En dirección contraria a las hipótesis de quienes sostenían que la UCR seguiría siendo el segundo partido institucional pese a sus últimos magros desempeños electorales (Malamud y De Luca, 2004), el nuevo Congreso presenta una innovación histórica: la UCR ha dejado de ser la principal fuerza opositora en el Congreso, el cual “era su rasgo” desde 1946” (Clarín, 30 de octubre de 2007).

Esos guarismos constituyen un indicador indiscutible de la transformación y consolidación del FPV como una herramienta electoral del gobierno “K” y como su soporte institucional. La imagen se acentúa aún más si medimos y comparamos el incremento en el caudal de votos del FPV en cada uno de los distritos electorales en donde obtuvo esos diputados y senadores.

En todos los distritos electorales el FPV aumentó su caudal electoral; incluso en las tres provincias donde fue derrotado (San Luis, Córdoba y Capital Federal) logró obtener más votos que en la elección de 2003. El crecimiento del FPV fue posible mediante una combinación de estrategias que resulta complicado de entender para los observadores externos. En primer lugar, los votos históricamente peronistas estuvieron del lado del FPV, además de muchos votos provenientes de sectores de la UCR alineados en la concertación plural. En segundo lugar, un entramado sistema de superposición de candidaturas y listas partidarias conocidas como “colectoras”, que consistían en la presentación de varias listas a nivel municipal y provincial, que si bien competían en ese distrito entre sí acumulaban todos sus votos en la candidatura presidencial. Por ejemplo, en muchos municipios de la provincia de Buenos Aires existieron hasta cinco candidaturas diferentes para el cargo de intendente, pero todas tenían en común la candidatura de Cristina Fernández y Julio Cobos para los cargos de presidente y vicepresidente. De este modo, a nivel local el voto podía estar fragmentado en cinco candidaturas que competían entre sí por los cargos ejecutivos y legislativos municipales, pero cuyos votos se

acumulaban a nivel nacional en una sola lista: el FPV. Lo mismo sucedió en muchas provincias donde los peronistas “K” y los radicales “K” fueron divididos para la elección de gobernador, pero cuyos votos se sumaron para la elección presidencial.

En la mayoría de las provincias el FPV duplicó y hasta triplicó sus votos respecto de la elección anterior. En Mendoza el FPV sextuplicó sus votos (60.21%) respecto de la elección anterior (9.66%), y en San Luis, provincia en la cual obtuvo un lejano segundo lugar, recolectó nueve veces la cantidad de votos (11.71%) respecto de la pasada elección presidencial (1.28%).

La debacle del poder K durante el gobierno de CFK

Las elecciones intermedias de 2009 le propinaron un duro golpe al FPV, que redujo su caudal electoral nacional a 32% de los votos. Por razones de espacio y de convivencia histórica, no desarrollaré un análisis similar respecto de esta elección, pero cabe precisar algunos asuntos que coinciden con el impacto de largo plazo que la crisis de 2001 ha producido en el sistema de partidos.

El gobierno de CFK se caracterizó por el dominio en la agenda política de dos conflictos que erosionaron sus bases de sustentación. El primero y fundamental, fue el enfrentamiento contra el sector agropecuario a partir de una fallida iniciativa sobre retenciones a las exportaciones. El conflicto fue tan intenso que quebró la alianza con el sector de los “radicales K”, cuyo líder fue nada más ni nada menos que el mismo vicepresidente: Julio Cobos.³⁸ El segundo conflicto, que se agrega al anterior, ha sido un enfrentamiento directo a partir de la nueva “ley de medios y radiodifusión” con las empresas que controlan los medios de comunicación.

Al momento de escribir este trabajo el gobierno se encontraba en una clara situación de debilidad institucional, al perder el control mayoritario

38. A diferencia del conflicto del año 2000, el vicepresidente no renunció y se perfilaba como candidato a las elecciones presidenciales de 2011. El hecho de que el vicepresidente fuera en ese entonces el político mejor posicionado de la oposición, generaba fuertes dudas sobre la continuidad del mismo gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner.

en ambas cámaras,³⁹ sin embargo, la oposición no logró coordinarse en una opción política común. En este contexto, la fragmentación político-partidaria y territorial de 2003 volvió a aparecer como un escenario probable para las elecciones de 2011.

Indicadores políticos electorales

Si bien, como señaló oportunamente Antonio Camou, “hasta el más despistado de los noruegos sabe, en este momento, que la improbable Argentina atraviesa una triple crisis: económica, política y social”, (2002:21), el objetivo de este trabajo se dirige solamente a los indicadores político-electorales de esta crisis. La crisis política que generó el gobierno de la Alianza, que cristalizó en los resultados de la elección de 2001 y 2003, dejó en primer lugar un país fragmentado territorialmente tanto en términos intrapartidarios como interpartidarios y, en segundo lugar, un severo deterioro de la representación político-electoral.

La explosión de los dos partidos tradicionales en diferentes agrupaciones electorales es un indicador de la fragmentación territorial intrapartidaria. El PJ presentó tres candidaturas (FPL, FPV y FNP), mientras que tres fragmentos de la UCR fueron en listas separadas (ARI, Recrear y la misa UCR). Por otra parte, el novel partido Frepaso se disolvió entre las principales fuerzas contendientes.⁴⁰

La fragmentación territorial interpartidaria se puede identificar en la transformación del sistema bipartidista hacia escenarios no discernibles aún. Indicadores objetivos de estos cambios pueden apreciarse en el número de alternativas en la oferta electoral, el número de partidos con representación en la legislatura y el número efectivo de partidos electorales y legislativos. Por otra parte, el deterioro de la representación político-electoral se puede observar a partir del nivel de abstención electoral y del porcentaje de votos blancos y nulos.

39. En ese entonces el contingente legislativo del FPV pasó de 116 diputados a 87 (de un total de 257), y de 40 a 35 senadores (de un total de 72). Si bien perdió la mayoría, no obstante seguía siendo el bloque partidario más numeroso.

40. El destino de los “frepasistas” fue mayoritariamente disolverse entre las filas del FPV y del ARI.

Indicadores de fragmentación intrapartidarios: desnacionalización de los partidos

La territorialización del voto se puede apreciar en el cuadro 3, en el cual se presentó el porcentaje de votos de cada una de las seis alternativas partidarias más relevantes en cada uno de los 24 distritos electorales del país (23 provincias y la Capital Federal). A simple vista podemos observar diferencias según distritos, como se ha señalado. Otra vía más sistemática es comparar la variación de los apoyos electorales de los partidos políticos. Por ejemplo, un partido político nacional que esté nacionalizado, en términos de Mainwaring y Jones (2003), tendrá un apoyo electoral más o menos constante (invariable) a través de los distritos; en contrapartida, los apoyos electorales de un partido territorializado o desnacionalizado provendrían de un distrito o unos pocos distritos electorales. En el cuadro 6 se comparan las variaciones de los apoyos electorales de las seis fuerzas políticas más relevantes en la elección de 2003, así como una séptima categoría residual que agrupa a los 12 partidos restantes (otros). En la primera columna figuran las siglas y los acrónimos de las fuerzas políticas; en la segunda columna se presenta el porcentaje de votos a nivel nacional; en la tercera columna figura la media o promedio de porcentaje de votos (MD) en los 24 distritos electorales;⁴¹ en la cuarta el desvío estándar de la distribución en los 24 distritos, y en la quinta se presenta el Índice de Nacionalización de los Partidos (INP) de Mainwaring y Jones (2003), el cual consiste en sustraer el coeficiente de Gini de 1. Un valor de 0 en el coeficiente de Gini significa que un partido obtuvo el mismo porcentaje de votos en todos los distritos y un coeficiente de Gini con valor 1 significa que un partido obtuvo 100% de sus votos en un solo distrito. Tal y como se lo utiliza aquí, el INP (1-Gini) invierte la interpretación y permite evaluar cuán nacionalizado está un partido o cuán concentrados en un territorio están sus votos. De este modo, cuanto mayor es el INP más nacionalizado está un partido, mientras que cuanto menor es su valor, más concentrado están sus votos en algún distrito.

41. La media distrital (MD) es igual a la sumatoria del porcentaje de votos (v) del partido i obtenido en los N (24) distritos electorales dividido N (24). Formalmente, $MD = \sum \frac{v_i}{N}$

El cuadro 6 presenta a los partidos políticos de mayor a menor según el valor de INP. De acuerdo a las comparaciones históricas registradas por Mainwaring y Jones (2003:83), el PJ de 1983 a 2001 oscilaba en valor de INP entre .89 y .81, mientras que en la elección de 2003, su partición en tres candidatos desnacionalizó la elección presidencial. Los valores de INP=.72 para el FLP de Carlos Menem, de .66 para el FPV de Néstor Kirchner y del .56 para el FNP de Adolfo Rodríguez Saá, son indicadores objetivos de la fractura territorial intrapartidaria del PJ. Lo mismo ha sucedido con la UCR, que para el periodo 1983-2001 su INP oscilaba entre .77 y .88, mientras que en la elección de 2003 cayó al valor de .53. Al parecer, la organización nacional y territorial de la UCR favoreció en mayor medida a los candidatos de ARI y de Recrear, en lugar de al candidato del partido, tal y como los INP de ambos lo permiten entender.

Cuadro 6				
Variaciones de apoyo y concentración territorial del voto				
Partido	Votos totales	Media distrital	Desvío estándar	INP (1-Gini)
Otros	6.44	4.54	2.01	.7870
ARI	14.05	10.08	5.66	.7341
FLP	24.45	28.73	15.86	.7248
Recrear	16.37	12.28	6.30	.7143
FPV	22.24	26.17	17.14	.6615
FNP	14.11	14.90	17.88	.5611
UCR	2.34	3.39	4.08	.5301

NOTA: INP calculado según metodología de Mainwaring y Jones (2003:96-98). Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio del Interior.

Indicadores de fragmentación interpartidarios: fallos de coordinación

Un actor político no toma decisiones en el vacío. Está rodeado por tomadores de decisiones activos cuyas decisiones interactúan con las de él. Estas interacciones afectan las formas en que los actores piensan y actúan (Dixit y Nalebuf, 1991:33). El comportamiento estratégico supone tener en cuenta los potenciales movimientos de los otros a la hora de decidir por el propio. El comportamiento estratégico en política se puede dar en dos niveles: un nivel es el de la élite, por ejemplo cuando deciden juntar fuerzas y conformar una alianza electoral; el otro nivel es el de los

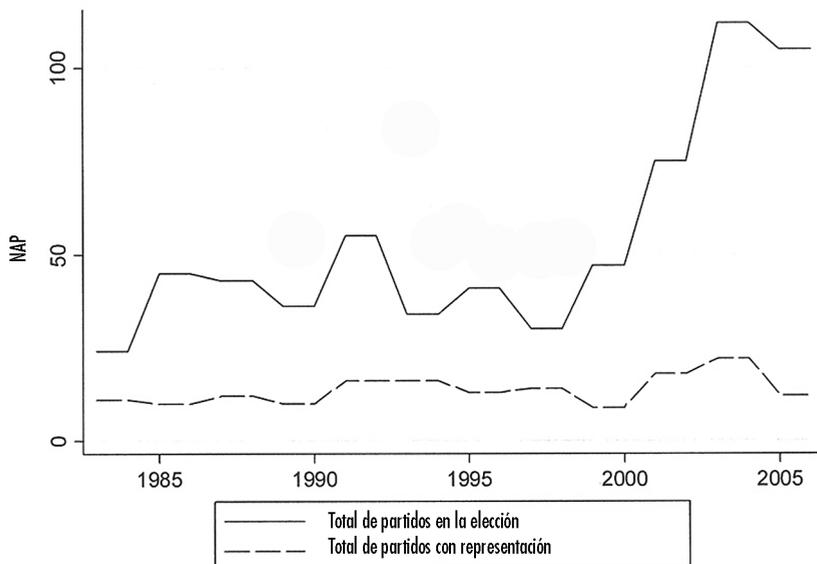
electores, cuando por ejemplo deciden abandonar al partido preferido en favor de otro partido cuyas oportunidades de triunfo sean mayores (Cox, 1997:68 y 151-172). Cuando los partidos consiguen ponerse de acuerdo respecto de qué candidato apoyar y coaligarse para obtener un mejor resultado, estamos en presencia de una coordinación estratégica exitosa a nivel de la élite. Pero si ellos fracasan al coordinar sus estrategias en un candidato común y aumentan el número de las ofertas electorales, los electores pueden abandonar a los partidos con menos probabilidades y votar por aquellos con probabilidades reales de ganar. A esto último se lo denomina “voto estratégico”, y consiste en tomar la decisión de no votar por la primera preferencia inmediata (el propio partido), que mayor utilidad le produciría en caso de resultar ganadora, sino por una segunda preferencia (otro partido) con el fin de evitar el peor de los resultados posibles: que la alternativa que mayor desutilidad le genera gane la elección (el triunfo del partido menos preferido).

La crisis política de indecisión por la imposibilidad de modificar el *sq* tuvo un impacto severo, tanto a nivel de la élite como del electorado en los cálculos de coordinación estratégica electoral. Al aumentar las probabilidades de derrota de los partidos políticos tradicionales (en especial de la UCR) y ante las diferencias cada vez más contrastables entre los diferentes miembros de la élite política del PJ respecto de las políticas públicas más adecuadas para salir de la “convertibilidad”, los incentivos para coordinar y mantenerse unidos o presentar una sola candidatura se volvieron escasos. Los fallos de coordinación producen altas desutilidades probables para los actores del juego, tanto a nivel de la élite como al nivel de la ciudadanía (Cox, 1997: 68), debido a que al no coordinar pueden abrir la oportunidad para el triunfo de la alternativa más indeseable.

Para la élite, la utilidad proviene de comparar el costo de presentar y organizar alternativas electorales con el beneficio de obtener alguna parcela de representación legislativa o bien proporciones de escaños que supongan un beneficio que esté por encima del costo organizacional incurrido; de este modo, si los costos exceden los beneficios, entonces la utilidad es negativa. En la gráfica 2 se presenta el número de partidos absolutos que presentaron candidatos y el número de partidos absolutos que obtuvieron parcelas legis-

lativas. Como puede apreciarse, la brecha aumentó a partir de 2001 muy por encima de los valores históricos de las diferencias entre partidos que compiten y partidos que obtienen representación. La cifra llama la atención de cualquier observador externo o interno: en 2001 el número de listas partidarias para las elecciones legislativas llegó a 112 y de éstas sólo obtuvieron representación en la legislatura 22. Sólo a modo de ratificación cabe señalar que la diferencia promedio entre partidos electorales y partidos en la legislatura para el periodo 1983-1999 ha sido de 30.1, mientras que en la elección de 2001 la diferencia fue de 90; esto es, tres veces más que la media histórica. Como es evidente, los fallos de coordinación a nivel de la élite aumentaron considerablemente a partir de la crisis.

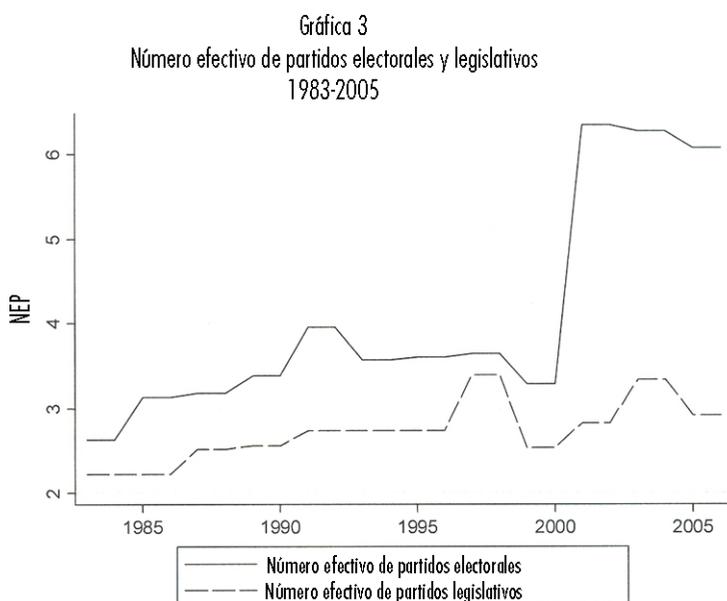
Gráfica 2
Cambios en la oferta electoral y en el número de partidos
con representación en la Cámara de Diputados



Para los votantes, los fallos de coordinación producen una alta proporción de votos desperdiciados; en otras palabras, votos que no logran transformarse en puestos de representación. En la gráfica 3 se presenta

Argentina antes y después de la crisis de 2001

la serie de tiempo 1983-2005 para el índice de número efectivo de partidos electorales y legislativos (Laakso y Taagepera, 1979). A diferencia del número absoluto presentado en la gráfica 3, el NEP toma en cuenta la proporción de votos o escaños, según corresponda, de los partidos y pondera a cada uno por su tamaño relativo.⁴² Como puede apreciarse, la diferencia entre el NEP electoral y el legislativo es pequeña la mayor parte de la serie de tiempo, sugiriendo que lo que la élite no lograba hacer, esto es coordinar, lo hacía el electorado al concentrar sus votos en un número menor de alternativas que las totales.



Por ejemplo, la media de partidos absolutos de 1983 a 1999 fue igual a 43, mientras que la media del NEP electoral para el mismo periodo fue de 3.67. Ello permite detectar el efecto reductor que produce la coordina-

42. La expresión formal es $NEP = \left(\sum p_i^2 \right)^{-1}$ donde p es la proporción de votos del partido i , en el caso de los partidos electorales, o escaños, en el caso de los partidos legislativos. De este modo, el índice no es más que el inverso de la sumatoria de las proporciones, de votos o escaños, elevados al cuadrado (Laakso y Taagepera, 1979).

ción al nivel del electorado. Ahora bien, en 2001 el NEP electoral se disparó a 6.73 y se mantuvo allí hasta 2005. Un aumento creciente de los fallos de coordinación electoral dio lugar a una mayor fragmentación del sistema de partidos, como ya lo habíamos notado.

No obstante, si comparamos con los valores del NEP legislativos, podemos observar que la fragmentación al nivel del electorado no tuvo su correlato en la legislatura, y que la concentración de parcelas legislativas siguió produciéndose conforme a los valores históricos, o aún con mayor concentración que en los últimos años de la década de los 90.⁴³ De este modo, también los fallos de coordinación electoral, sumados a un sistema electoral que no transforma las parcelas de votos en idénticas parcelas de escaños, produjeron un aumento de votos desperdiciados y con ello una mayor desutilidad del voto.

*Indicadores del deterioro de la representación:
desutilidad de los resultados electorales*

La elección de los representantes y gobernantes por parte de los ciudadanos permite ampliar la base de representación del sistema político, a diferencia de los sistemas en donde las autoridades no son elegidas por medio del sufragio universal. Al ampliarse la base de representación, el sistema político no se convierte automáticamente en un sistema representativo óptimo o plenamente representativo de los deseos y preferencias de todos los ciudadanos,⁴⁴ pero sí es lógicamente más representativo. En los sistemas representativos los tomadores de decisiones obran bajo el supuesto de que son agentes de sus principales (los ciudada-

43. Este dato puede entenderse como apoyo a la tesis sobre las continuidades y la estabilidad del sistema de partidos de Malamud y DeLuca (2005). No obstante, cabe señalar que si bien la concentración de los escaños puede interpretarse como un patrón estable, la utilidad social desprendida de ello no lo es. Esa supuesta continuidad es un indicador de los actuales fallos de coordinación.

44. No lo hace, ya sea porque tiene ciertos déficit de representación, ya sea porque toda decisión colectiva implica ciertas paradojas tales como resultados colectivos intransitivos (Arrow, 1951), manipulación por parte de quien controla la agenda (McKelvey, 1976; Riker, 1986), o incentivos para no presentar las preferencias sinceramente (votación estratégica o sofisticada) (Shepsle y Bonchuck, 1997).

nos), en el entendido de que harán lo mejor para satisfacer los intereses de éstos.⁴⁵

Si bien es difícil de establecer con precisión qué significa satisfacer los intereses de los principales, podemos asumir que cuanto mayor sea la cercanía entre las preferencias del ciudadano mediano y las políticas públicas puestas en marcha, más satisfactorio será el resultado⁴⁶ y por ello más representativo. En los sistemas donde la abstención electoral es muy alta, el votante mediano puede no coincidir con las preferencias del ciudadano mediano, debido a que sólo concurren a votar unos cuantos que bien pueden estar sesgando el resultado en alguna dirección. Por otra parte, cuanto mayor sea el número de votos blancos y nulos, el sistema tenderá a asignar los espacios de representación entre los votos positivos, de modo que estas preferencias no serán canalizadas por el sistema representativo aunque éstos hayan ido a votar. En tercer lugar, si incluso todos van a votar (no hay abstención) y nadie vota en blanco o se le anula el voto (todos votan positivamente), el sistema electoral puede convertir esos votos en puestos de representación en forma muy desproporcional,⁴⁷ distorsionando la posición del mediano de la ciudadanía y el electorado.⁴⁸

45. Ahora bien, no obstante que la delegación se produce en interés de los principales, no está claro que los agentes puedan tomar decisiones: a) siguiendo el juicio de los ciudadanos, respetando el mandato delegado o, b) siguiendo su propio juicio, de modo tal que los agentes estén sometidos a un proceso de rendición de cuentas (*accountability*) acerca de los resultados obtenidos. Para una ampliación de esta discusión véase Manin, Przeworski y Stokes (1999).

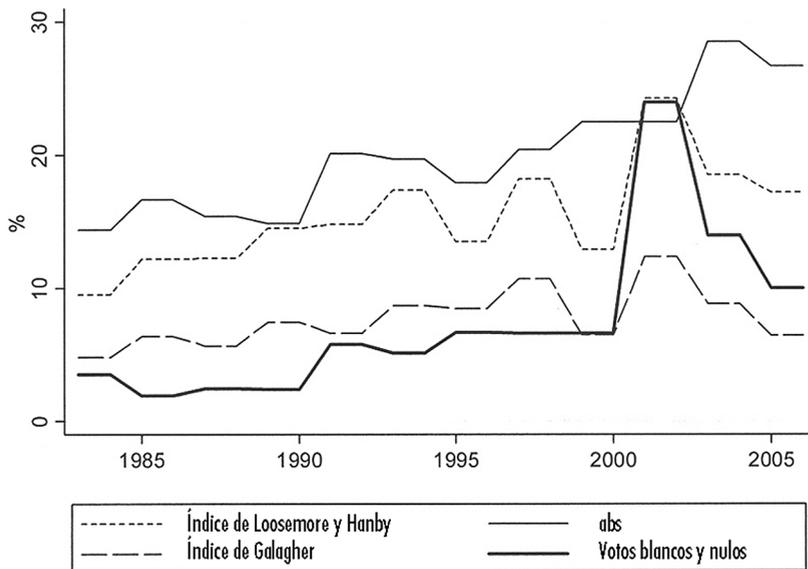
46. El análisis asume el teorema del votante mediano de Duncan Black (1948). “La mayor satisfacción social se alcanza cuando las decisiones políticas cuentan con el apoyo del legislador mediano y el votante mediano tal y como éste se ha revelado en las elecciones” (Colomer y Negretto, 2003:13). A esto agrego yo que además deben reunir el apoyo del ciudadano mediano, que puede o no estar reflejado en el votante mediano.

47. En cierta medida, y en este caso en particular, producto de los fallos de coordinación observados. La élite no logra coordinar y de este modo la oferta electoral aumenta, como se pudo constatar en el apartado electoral. De este modo, un mayor número de votos pueden ir a parar a partidos que no logran representación política (Cox, 1997:68), disminuyendo la utilidad de esos votos y aumentando la desproporcionalidad.

48. La hipótesis del mediano como criterio de maximización de la utilidad social está apoyada geoméricamente en la proximidad de los resultados, debido a que la posición mediana minimiza las sumas de las distancias. Para una ampliación ver Hinich y Munger (1997), Shepsley y Bonchek (1997), Powell (2000) y Colomer (2000).

La figura 4 presenta la serie de tiempo 1983-2005 de las elecciones para elegir diputados nacionales. Como puede apreciarse, tanto la desproporcionalidad de los resultados electorales como el porcentaje de votos blancos y nulos toca su cumbre en la elección de 2001, aquella que fue el primer indicio de la proximidad del final del gobierno de De la Rúa. Los votos blancos y nulos tocaron su cumbre histórica (24%), para descender posteriormente. Se trata de un síntoma de descontento o insatisfacción con al oferta electoral, que sumados a los niveles de desproporcionalidad también elevados (aproximadamente de 25% según el índice de Loosemore y Hanby), nos permiten señalar que la distorsión representativa del sistema político era máxima comparada con los datos históricos registrados.

Gráfica 4
Desproporcionalidad, abstención y votos blancos y nulos
en elecciones de Cámara de Diputados



De este modo, los indicadores objetivos, más allá de las narrativas ajustadas de la coyuntura, permiten señalar a la elección de 2001 como aquella que arrojó los resultados representativos más alejados del ciudadano me-

diano, con un mayor potencial de insatisfacción social. Si agregamos a los anteriores indicadores la abstención electoral registrada en la elección de 2001 (22.5%), no cabe duda de que la consigna popular “que se vayan todos”, que aglutinaba a las manifestaciones ciudadanas, era el correlato del deterioro de la representación política.

La inmovilidad política para modificar el *SQ* impactó en la expresión del electorado para 2001. Un número creciente de ciudadanos no votó (22.5%) y de los que sí lo hicieron, un porcentaje elevado (24%) no lo hizo por ninguna de las fuerzas políticas, aun cuando la oferta electoral fue máxima, colocando a los blancos y nulos como la segunda fuerza electoral del país pero sin representación. La distancia entre la ciudadanía y la élite política fue muy marcada, quizás la mayor desde la apertura democrática. Incluso los resultados representativos fueron desastrosos desde el punto de vista de los votos positivos, arrojando la máxima desproporcionalidad de la historia electoral desde las elecciones de 1983.

Conclusión

La crisis surgida durante el gobierno de la Alianza tuvo su impacto en lo económico y en lo social, como es ya de público conocimiento. Pero también tuvo un impacto político específico. Sostengo que la imposibilidad de modificar el *SQ*, esto es, la imposibilidad de responder políticamente ante la coyuntura social y económica, tuvo como consecuencia la alteración de los patrones electorales que supieron caracterizar a los tiempos “normales” de la política competitiva argentina, al punto tal que más allá de ciertos umbrales de alteración superados en 2001, el mantenimiento del régimen político parece a los ojos de los observadores una anécdota formalista.

El umbral crítico alcanzado en 2001 pudo observarse en los indicadores analizados en este trabajo. En primer lugar, una creciente desnacionalización de los partidos y una territorialización heterogénea de los sistemas de partido; en segundo lugar, crecientes fallos de coordinación tanto en el ámbito de la élite como el del electorado, que tienden a produ-

cir altos niveles de desperdicio de esfuerzos organizativos y de votos; en tercer lugar, ese desperdicio de esfuerzo organizativo y de votos tuvo una alta desutilidad social aumentada por los altas proporciones de abstención electoral, de votos blancos y nulos y de desproporcionalidad. Es difícil predecir hacia dónde se dirige el sistema de partidos argentino y cuáles serán los nuevos patrones de estabilidad político electoral. Si bien es muy temprano para señalarlo, es claro que se ha producido una profunda transformación de la oferta político electoral y de la participación de la ciudadanía en las elecciones nacionales, la suficiente como para advertir que el “temblor” político de 2001 ha dejado consecuencias inmediatas y de largo plazo en lo político electoral que abruma de incertidumbre.

Las elecciones presidenciales de 2007 parecían marcar un nuevo reordenamiento político e institucional. Sin embargo, a poco andar, el gobierno de CFK se encontró en una clara situación de debilidad institucional, a lo cual se sumaba una oposición que no había logrado coordinarse en una opción política común. En este contexto, la fragmentación político-partidaria y territorial de 2003 volvía a parecer como un escenario altamente probable para las elecciones de 2011.

BIBLIOGRAFÍA

- Abal M., Juan, y Julieta Suárez Cao. "Más allá del bipartidismo. El sistema argentino de partidos". *Iberoamericana. América Latina-España-Portugal*, Nueva Época 3/9 (2003): 65-87.
- Acuña, Carlos. "Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales". En *La nueva matriz política argentina*, 115-150. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995.
- Arrow, Kenneth. *Valores sociales y elecciones individuales*. Madrid: Planeta Agostini, 1951.
- Benton, Alyson. "Presidentes fuertes, provincias poderosas: el caso de Argentina". *Política y Gobierno* 10/1, CIDE (2003): 103-137.
- Camou, Antonio. "Argentina (otra vez) en crisis: el dolor de ya no ser". *Anuario Social y Política de América Latina y el Caribe Año 5*, FLACSO-Costa Rica (2002): 21-28.
- Cheresky, Isidoro, y Jean-Michel Blanquer, coords. *De la ilusión reformista al descontento ciudadano. Las elecciones en Argentina, 1999-2001*. Rosario: Homo Sapiens, 2003.
- Colomer, Joseph. *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel, 2000.
- Colomer, Joseph, y Gabriel Negretto. "Gobernanza con poderes divididos en América Latina". *Política y Gobierno* 10 (1) (2003): 13-61.
- Cox, Gary. *Making Votes Count*. Nueva York: Cambridge University Press, 1997.
- Dixit, Avinash, y Barry Nalebuff. *Thinking Strategically: The Competitive Edge in Business, Politics and Everyday Life*. Nueva York: Norton, 1991.
- Gallagher, Michael. (1991): "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems". En *Electoral Studies* 10 (1991): 33-51.
- Hinich, Melvin, y Michael Munger. *Analytical Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Jones, Mark. "Consolidating Kirchner's Control: The 2005 Elections in Argentina". *Harvard Review of Latin America* (primavera de 2006): 6-8.
- Laakso, Marka, y Rein Taagepera. "Effective Number of Parties: A Measure with Applications to West Europe". En *Comparative Political Studies* 12 (1) (1979): 3-27.
- Leiras, Marcelo. *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo, 2007.
- Loosemore, John, y Victor Hanby. "The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems". en *British Journal of Political Science* 1 (1971): 467-477.
- Mainwaring, Scout, y Mark Jones. "La nacionalización de los partidos y los sistemas de partidos: una medición empírica y su aplicación en el continente americano". *Política y Gobierno* 10/1, CIDE (2003): 63-101.
- Malamud, Andrés, y Miguel de Luca. "The Anchors of Continuity: Party System Stability in Argentina, 1983-2003". Ponencia presentada en Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research (ECPR), Granada, abril de 2005, 14-19.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Mckelvey, Richard. "Intransitivity in Multidimensional Voting Models". *Journal of Economic Theory* 12 (1976): 472-486.
- Negretto, Gabriel. "Procesos constituyentes y distribución del poder: La reforma del presidencialismo en Argentina". *Política y Gobierno* 8/1, CIDE (2001): 117-166.

Diego Reynoso

- O'Donnell, Guillermo. "¿Democracia delegativa?". En *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, 287-334. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- Osborne, Martin. *An Introduction to Game Theory*. Nueva York: Oxford University Press, 2004.
- Powell, G. Bingham. *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press, 2000.
- Rasmusen, Eric. *Juegos e información*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Reynoso, Diego. "Las desventajas del doble voto simultáneo: Argentina en perspectiva comparada". *Perfiles Latinoamericanos* 24 (2004): 67-83, Flacso-México.
- Riker, William. *The Art of Political Manipulation*. New Haven: Yale University Press, 1986.
- Sartori, Giovanni. *Partidos y sistema de partidos*. México: Alianza, 1976.
- Shepsle, Kenneth, y Mark Bonchek. *Analyzing Politics*. Nueva York: Norton and Company, 1997.
- Waisman, Carlos. "El default argentino: sus causas institucionales". *Política y Gobierno* 10/1, CIDE (2003): 219-230.

II

MÉXICO

A partir del conflicto postelectoral de 2006, y de la fuerte impugnación de la que fueron objeto los comicios mismos y las instituciones que los rigieron, en México se volvió a debatir su estatus democrático, poniendo en duda la existencia del nuevo régimen o bien señalando sus graves deficiencias. No obstante estas dudas, existe un consenso muy amplio en reconocer que, en términos generales, en el país se garantiza el ejercicio de los derechos políticos y civiles, lo cual se expresa en primer lugar —aunque no exclusivamente— en la elección libre de sus gobernantes a través del voto. Las diversas experiencias de gobierno dividido que han tenido lugar desde 1997 y la alternancia en el poder presidencial en el año 2000 son marcas indicativas, inobjetables a nuestro parecer, de dicho estatus.

Sin embargo, como hicimos notar en otro texto (Castaños, Labastida y López Leyva, 2007), México ha avanzado notablemente en el conjunto de reglas que definen el acceso al poder (y que atañen a aspectos heredados de la transición, con efectos en su proceso de consolidación), pero ha avanzado menos en lo referente a aquellas que atañen a su ejercicio (que pueden ser vistas desde el mirador de la calidad de la democracia). Esta sola consideración, aunada a una mirada al comportamiento de los actores políticos y sociales, nos conducen a observar los asuntos pendientes de la democracia en el país, máxime cuando su vida es incipiente y los desafíos que enfrenta son grandes aún.

En ese sentido, orientamos esta sección a la apreciación de aquellos temas que nos parece relevante estudiar para el funcionamiento del régimen. En el primer texto encontraremos lo que podría llamarse una “agenda de la postransición”, es decir, aquellos aspectos que mejorarían la calidad de la política (democrática) y sus resultados. En los dos siguientes, aunque desde diferentes ángulos, se analizan tres de las cuatro últimas elecciones presidenciales, lo que permite valorar por sí mismos los efectos del cambio en los procedimientos de acceso al poder. En el cuarto texto hallamos la ejemplificación de un cambio en relación con las otras reglas, las de ejercicio del poder, mediante la revisión de las reformas al Poder Judicial. Finalmente, en el último texto nos concentramos en actores de otro ámbito que participaron decisivamente en la construcción democrática: los movimientos sociales.

José Woldenberg, en su artículo “Gobernabilidad democrática”, parte de una premisa: México vive una cierta normalidad electoral, por lo cual los retos a los que se enfrenta ya no están en esa esfera sino en otra, la que corresponde a la gobernabilidad democrática. Para este autor, la nueva agenda de la política debe centrarse en la funcionalidad del Poder Legislativo (generación de mayorías para decidir) y en la eficiencia de las instituciones (capacidad para atender los problemas del país). En ese tenor, para evitar la erosión del pluralismo democrático, propone debatir la pertinencia del modelo presidencial en las condiciones recurrentes de gobierno dividido, y considerar si ha llegado el momento para transformarlo con algunas formulas de parlamentarismo, a fin de hacerlo viable.

Noemí Luján y Eduardo Alejandro Albarrán plantean, en “Elección presidencial de 2006: la lógica del conflicto y sus efectos en la autonomía del Instituto Federal Electoral”, que la lógica de esa elección se origina en el conflicto de intereses que se presentó a raíz de las sanciones aplicadas por la autoridad electoral en los casos conocidos como Pemexgate y Amigos de Fox, y en sus efectos sobre una redefinición de los límites de la autonomía del IFE a favor de un mayor control de los partidos políticos. El incremento de las capacidades de presión, disuasión y control de los partidos políticos sobre las autoridades electorales y, en

particular del Consejo General, establece una contradicción: la exigencia de una autoridad con mayores capacidades de gestión y fiscalización del proceso electoral y, a la vez, la voluntad de control de la institución por parte de los partidos políticos.

Miguel Armando López Leyva, a partir de un ejercicio comparativo, analiza las elecciones presidenciales de México de 1988 y 2000, dos años significativos de la democracia mexicana: el primero, por reflejar la crisis del régimen político autoritario, y el segundo, al consolidar la democracia por hacer posible la alternancia en el poder presidencial. En el texto “De la candidatura de unidad (1988) al voto útil (2000): una estrategia común para derrocar al PRI”, se propone comparar la dinámica competitiva que se produjo a partir del concepto de coordinación estratégica de Gary Cox. El supuesto es que en ambos comicios, con diferentes contextos y condiciones de competencia, los candidatos de la oposición más fuerte en cada momento hicieron uso de una estrategia similar, la “candidatura de unidad” y el “voto útil”, para derrotar al partido oficial, con resultados diferentes.

Por su parte, Silvia Inclán Oseguera, en “La reforma judicial mexicana a la luz de la experiencia regional”, revisa las experiencias de reforma judicial en Argentina, Perú, Ecuador y México. Estas reformas se enmarcan en el proceso de democratización que se dio en América Latina en la década de los noventa, durante la cual trece naciones se involucraron en proyectos semejantes en los que se proponían poner fin a la histórica dependencia y fragilidad de los poderes judiciales de la región. Desde esta perspectiva, la autora explora el grado en el que incentivos electorales y gobiernos divididos explican las motivaciones y recursos de los poderes ejecutivos para promover u obstaculizar las reformas en sus etapas de iniciación y puesta en marcha, y así evaluar la fortaleza o debilidad de la independencia judicial en México.

Finalmente, Pedro Moctezuma Barragán y Mauricio Méndez Santa Cruz se proponen, en “Sierra Nevada: un movimiento ecologista y promotor de la democracia en un régimen en transición”, hacer una aportación a la discusión del papel de los (nuevos) movimientos sociales en procesos de cambio político. Al compartir una crítica a esta teoría, los

autores describen y analizan un movimiento ecologista que tiene lugar en Sierra Nevada, con el objetivo de evaluar el avance que ha tenido dicha conceptualización en la definición adecuada de esos desafíos al poder en regímenes en transición y sociedades no occidentales. De acuerdo con los autores, las demandas, base social, motivación, formas de organización y formas de acción del movimiento Sierra Nevada se corresponden con la caracterización de los nuevos movimientos sociales, en los términos en los que los plantea la literatura occidental, que difiere notablemente de las formas tradicionales de movilización política.

Como en el caso de la sección sobre América Latina, señalamos en términos específicos cómo se corresponden los artículos que aquí se presentan con los campos temáticos de consolidación y calidad de las democracias, que referimos brevemente en la introducción del libro. En el caso del primer texto, los temas relacionados con dichos campos son capacidad de respuesta y rendición de cuentas; en el segundo, sistema de partidos y organismos constitucionales autónomos; en el tercero, posibilidad estable de alternancia; en el cuarto, sistema de partidos y división de poderes; finalmente, en el quinto, participación política no convencional. Conviene agregar que un par de estos artículos, el primero y el tercero, tocan otro campo temático que mencionamos en la introducción, el de la transición, con los siguientes temas: reglas de acceso al poder y celebración periódica de elecciones.

BIBLIOGRAFÍA

Labastida Martín del Campo, Julio, Fernando Castaños y Miguel Armando López Leyva. "El lento camino de la democracia mexicana hacia su consolidación". En *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, coordinado por Fernando Castaños, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva, 267-280. México: IISUNAM, 2007.

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

JOSÉ WOLDENBERG*

No puede exorcizarse la realidad

En materia política la agenda para abrirle paso al futuro ha cambiado de manera radical, y ése es, quizá, el primer reconocimiento que estamos obligados a asimilar.

A lo largo de veinte años (1977-1996), México centró buena parte de sus esfuerzos en dotarse de unas normas y unas instituciones que hicieran posible que la vía electoral fuera un campo abierto en el cual compitieran y convivieran las principales fuerzas políticas del país. Fue un esfuerzo en el que participaron diferentes gobiernos, partidos, militantes, organizaciones no gubernamentales, medios, y por supuesto, las autoridades electorales, y que llegó a buen puerto.

Hoy México vive una cierta normalidad electoral. El país cuenta con un sistema de partidos fuertes y con arraigo, un sistema electoral que garantiza contiendas legales, libres y equilibradas, y el mundo de la representación política es plural y por supuesto cambiante, conforme se van modificando los humores públicos. Las elecciones recurrentes son una escuela de democracia, y los fenómenos de alternancia en todos los niveles y la convivencia de la diversidad en las instituciones estatales al parecer han llegado para quedarse.

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los retos fundamentales, entonces, no se encuentran ya en la “esfera electoral”. La colonización del Estado por parte de una pluralidad vigorosa está ahí, y ni la utopía conservadora más radical podrá exorcizar esa realidad. No obstante, esa realidad —la coexistencia de la diversidad política en las instituciones del Estado— genera nuevos problemas que debemos abordar con la misma dedicación y amplitud con que lo hicimos con los temas electorales.

La nueva agenda política ya no debe centrarse en los problemas de la expresión, recreación y representación de la pluralidad (agenda electoral), sino en los de la gobernabilidad democrática. Es decir, cómo lograr que la pluralidad que invadió al Estado mexicano resulte productiva en una doble dimensión: que sea capaz de forjar las mayorías que requiere el funcionamiento del Poder Legislativo, y que sea capaz de atender los inmensos problemas del país. Y todo parece indicar que lo segundo se encuentra condicionado por lo primero, es decir, que sin la existencia de mayorías institucionales que acompañen la gestión de gobierno, difícilmente se logrará hacer avanzar políticas públicas productivas.

No obstante, la nueva agenda topa por lo menos con tres tipos de reacciones que impiden su cabal asimilación. Se trata de aproximaciones a los nuevos retos que nublan el diagnóstico y dificultan la construcción de respuestas pertinentes.

En primer lugar, aquellas que reducen el problema a la esfera de las habilidades políticas. Todos los días leemos y escuchamos lamentos y descripciones sobre la falta de “sensibilidad”, de oficio, de capacidad o aptitud de los políticos para ponerse de acuerdo. Se trata de letanías interminables que en conjunto modelan un estado de ánimo y, ciertamente, hay que afirmar que las destrezas para elaborar, procesar, negociar, acordar políticas públicas cuando un gobierno carece, de entrada, de una mayoría legislativa, son más que relevantes. Pero creer que esa dimensión lo es todo, impide pensar y diseñar reformas legales e institucionales que coadyuven a forjar el basamento legislativo necesario para que un gobierno cuente con el respaldo que requiere y pueda ser eficiente. Para decirlo en una frase: el oficio político es necesario, por supuesto, pero existen escenarios institucionales donde el mismo puede desplegarse de mejor o peor manera.

Otras reacciones, cuando se topan con el pluralismo que ha invadido (venturosamente) al Congreso, quisieran volver al pasado. Los más saben que eso es imposible —la pluralidad política e ideológica está presente en todos los ámbitos—, pero de vez en vez generan iniciativas cuyo objetivo es reducir el pluralismo en los órganos de representación, fallando por supuesto en el diagnóstico y en la receta. Sólo para ilustrar, en esa sintonía se encuentran las propuestas de volver a un sistema de diputados uninominales suprimiendo los plurinominales. Los nutrientes de esa propuesta son múltiples y variados: desde la peregrina idea de que a los plurinominales “nadie los elige” hasta la fascinación por el modelo norteamericano, pero lo cierto es que con ello —se piensa—, se puede “simplificar” la dinámica en el Congreso. Se olvida, sin embargo, que con ello no sólo se reduciría la expresión de la pluralidad en el Congreso, sino que además el problema sustantivo (la forja de mayorías) no se resolvería pues en los escenarios más probables subsistirían tres o más partidos y, lo que es peor, siempre estará presente la posibilidad más que real (hoy la vivimos) de que un partido diferente al del presidente de la República tenga la mayoría de los escaños, con lo que el problema de la construcción de mayorías seguiría presente. (Un ejemplo más sería el de la última minirreforma, que aumentó los requisitos para el registro de partidos políticos.)

Otro obstáculo para afrontar los nuevos retos es el de la fascinación por fórmulas que tienen más que ver con la esfera simbólica de la política que con la dimensión institucional de la misma. Ejemplo que sólo pretende ser eso, un ejemplo: la idea de la segunda vuelta para elegir presidente de la República. Como si los problemas que afronta el actual gobierno tuviesen un déficit de legitimidad porque el titular del Ejecutivo no hubiese obtenido más de 50% de los votos, y no con su falta de apoyo en el Congreso. Es decir, se trata de fugas hacia problemas por lo menos hoy inexistentes, pero que distraen la atención de los que ya tenemos enfrente y que al parecer nos acompañarán a lo largo de muchos años. Porque para decirlo con todas sus letras: todo parece indicar que la etapa de presidentes de la República sin mayoría en el Congreso llegó para quedarse.

En suma, tenemos que generar un nuevo debate. La democracia mexicana tiene que resolver si el modelo presidencial bajo el cual se reproduce resulta funcional y eficiente, y si no ha llegado el momento de transformarlo con algunas fórmulas del parlamentarismo para hacerlo viable. Porque como se sabe, el parlamentarismo requiere de mayorías previas para generar gobierno, mientras que entre nosotros (y en la mayor parte de los países de América Latina), los gobiernos primero llegan y luego tienen que ver como construyen mayorías en el Congreso que le den sustento a su gestión. Ése es, creo, el asunto central.

Fin del presidencialismo “todopoderoso”

Desconcierto, incertidumbre y hasta temor genera la política de hoy. Carentes de los mapas y las brújulas suficientes y efectivas para orientarse en la nueva realidad, los políticos, analistas, investigadores y ciudadanos no acertamos a reconocer el terreno que pisamos y por ello se suceden como en cascada las expresiones —repito— de desconcierto, incertidumbre y temor.

Estamos obligados a elaborar las nuevas coordenadas en las que transcurre la política. Porque ellas se han modificado de manera radical y no será con recetas del pasado como lograremos entender lo que nos sucede hoy. Desde diferentes plataformas se trasmina la expectativa de un mando unificado, capaz de imponer orden a un coro desafinado, sin comprender que es precisamente eso lo que ha desaparecido y que por fortuna tiene escasas posibilidades de volver.

El viejo presidencialismo vertical y autoritario desapareció mediante un proceso de cambio que fortaleció e independizó a otros poderes e instituciones. Esa autonomización de los diversos actores de la política es fruto y acicate del proceso democratizador, y por ello añorar un mando unificado de todas las instituciones republicanas no es más que una ilusión conservadora.

Aquel presidente con amplias facultades constitucionales, legales y metaconstitucionales, fruto de una organización política en la que era

cúspide, árbitro supremo y poder casi omnímodo (tan bien desmenuzado por Jorge Carpizo, 1978), no existe más, porque fue transformado no sólo ni principalmente por sucesivos cambios constitucionales y legales que le restaron facultades, sino por el impacto que el tránsito democratizador le impuso a las relaciones entre el Ejecutivo federal y el resto de las instituciones republicanas. De ser el presidente que todo lo ordenaba y subordinada, a ser un poder más dentro de una constelación de poderes, que si bien no son iguales, sí restan posibilidades de acción y decisión al, hasta hace apenas unos años, actor incontestable de la política.

La forma en que se edificó el sistema político postrevolucionario colocó al presidente no sólo como la cúspide del poder, sino como el gran articulador de las alianzas, el árbitro último de los conflictos y el jefe de las instituciones. Además de las enormes facultades en el terreno laboral y agrario, en la conducción de la política internacional y económica, que se derivan directamente de las normas legales, el presidente era el líder del partido oficial, tenía una influencia determinante sobre los poderes Judicial y Legislativo, en el nombramiento de su sucesor, en la designación de los gobernadores, en fin, se trataba de un actor político no solamente con enorme peso, sino que con el despliegue de sus facultades constitucionales, legales y políticas, ordenaba la vida política.

Pero el proceso de transición democrática modificó normas y pautas de comportamiento. Sin ser exhaustivo, y sólo como botones de muestra, ahí están el Banco de México y su independencia; el Instituto Federal Electoral y su autonomía; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Todos ellos fuera de la órbita del Ejecutivo. Además, el peso económico del presidente se vio disminuido sensiblemente luego de las políticas liberalizadoras que hicieron que el Estado se desprendiera de un número importante de empresas de todo tipo.

Pero además, el sistema político cambió y colocó a la Presidencia de la República como una institución acotada (en buena hora). O para decirlo de otra manera: la misma mecánica que construyó una auténtica competencia electoral, que edificó un sistema de partidos digno de tal nombre, que modificó de manera contundente el mundo de la representación política, logró que poderes antes subordinados al Ejecutivo empezaran a

ensanchar sus grados de autonomía hasta convertirse en entidades que se mueven de acuerdo con sus propios intereses y decisiones.

Así, las cámaras del Congreso federal antes obedientes e incluso serviles, están cruzadas por una pluralidad de partidos que les imprimen una dinámica propia. El Poder Judicial tiene su propia lógica de acción. Lo mismo sucede con los gobiernos de las distintas entidades, que invadidos por la diversidad, tienen intereses, reivindicaciones y formas de conducirse que pueden o no ser coincidentes con las estrategias presidenciales. Y la lista podría extenderse a los más diversos actores: los medios de comunicación tienen márgenes de autonomía muy superiores a los del pasado; las cámaras y organizaciones empresariales responden a su propia lógica y reivindicaciones, y así...

En una palabra, el régimen político se transformó. Lo hizo de forma gradual, pero al final construyó un escenario radicalmente diferente al anterior: el presidente actúa en un marco en el que su voz es una más —muy importante— en el (des)concierto de las voces institucionales. Su acción, para ser efectiva, está obligada a sumarse a otras fuerzas, de tal suerte que la colaboración (digamos del Congreso) tendrá que ser fruto de acuerdos políticos trabajados, y ya no más del dictado unilateral del Ejecutivo.

La democracia que ha naturalizado la coexistencia de la diversidad, que permite elegir a los gobernantes entre diferentes opciones, que desata fenómenos de alternancia pacífica y ordenada, también nos enfrenta a la novedad de que ya no existe una institución tutelar capaz, por sí sola, de poner orden en el tablero. Se acabó, y en buena hora, ese régimen piramidal en cuya cúspide una voluntad (casi) omniabarcante fijaba el rumbo y establecía el orden. Ahora vivimos dentro de una constelación de poderes constitucionales y fácticos que es menester conjugar si se desea construir un horizonte común. Y para ello no se han inventado sino las artes de la política. Esa actividad que tan mala fama tiene pero que resulta imprescindible para ofrecer un proyecto de futuro (valga el pleonasma) a comunidades complejas, diversas y tensionadas como lo son todas las sociedades modernas.

Si uno relea el texto de Carpizo y lo compara con la realidad de hoy, podrá de manera inmejorable observar “lo que va de ayer a hoy”, es decir, de cómo una presidencia (casi) omnipotente se convirtió en un poder re-

publicano entre otros. De tal suerte que ningún conjuro, ninguna invocación, nos podrá transportar a un pasado fenecido. Por ello, las añoranzas no son más que el regodeo en un pasado embellecido por la nostalgia.

Estamos pues obligados a vivir como mayores de edad: cada uno (político o institución) haciéndose responsable de sus actos y omisiones, dado que se acabaron las entidades tutelares bajo las cuales se podía navegar como menores de edad.

El nuevo rol del Congreso

El Congreso —más específicamente la Cámara de Diputados— fue la primera institución estatal, de carácter federal, que vivió y asimiló el impacto de la pluralidad política. La Cámara se convirtió en espacio de debate y recreación de la diversidad y en escenario de experimentación e innovación a lo largo del proceso de cambio democrático en nuestro país. La historia del Congreso ilustra de manera inmejorable las diferentes etapas por las cuales transcurrió la transición democrática mexicana. Y sin embargo, a pesar de los cambios que cualquiera puede constatar, el Congreso mantiene su estatus jurídico, sus rutinas, su relación con los otros poderes, como si nada hubiese sucedido.

En 1976-1977, cuando se discutía la reforma política puesta en circulación por Jesús Reyes Heróles y el presidente López Portillo, la Cámara de Diputados tenía una mayoría de representantes del PRI de 82.3%. El segundo partido, el PAN, sólo alcanzaba 8.4% de los asientos. Esa monumental disparidad sólo era superada por lo que acontecía en el Senado. Ahí todos los senadores (64) salían de las filas del tricolor. Sobra decir por qué los tratadistas hablaban de un sistema de “partido hegemónico” y por qué el presidente de la República podía hacer avanzar sus iniciativas en el circuito legislativo sin demasiados problemas. La impresión de que el Presidente lo era todo y el Congreso un apéndice tenía en esa realidad su principal nutriente.

Por fortuna, la reforma política inicial se hizo cargo de que el mundo de la representación institucional no expresaba al México plural que

emergía a través de múltiples y enconados conflictos. En las universidades, en el campo, en los sindicatos, en las colonias populares, estallaban reclamos diversos que, en conjunto, apuntaban a la necesaria democratización de la vida política. La aparición de movimientos guerrilleros ponía un toque de dramatismo y de urgencia al reclamo democratizador.

Los primeros impactos de aquella reforma política se observaron de inmediato. Con las elecciones de 1979, la Cámara de Diputados pasó de cuatro a siete partidos, y el PRI vio descender en números relativos sus diputados (74%). Ciertamente en las elecciones de 1982 y 1985 las cosas no cambiaron demasiado (el PRI conservó 74.8% y 73% de la representación). Es decir, el PRI mantenía su hegemonía, pero a lo largo de tres legislaturas se fue aclimatando la coexistencia de la pluralidad en la Cámara, lo cual de manera paulatina sirvió para desdemonizar a las oposiciones y para que la diversidad política apareciera como algo natural en el paisaje mexicano.

Las elecciones de 1988 supusieron, sin embargo, un cambio radical en la composición del Congreso. Más allá de la discusión sobre la justicia y la transparencia con que se contaron los votos, y que llevó al sistema electoral al borde del precipicio, lo cierto es que incluso las cifras oficiales dan cuenta de un momento de inflexión que permitió una más equilibrada presencia de las fuerzas políticas en el Legislativo. Como resultado de aquellos controvertidos comicios, el PRI apenas obtuvo 52% de los escaños en la Cámara de Diputados y por primera vez arribaron al Senado cuatro legisladores que no habían sido postulados por el partido gobernante. Ello supuso que por primera vez el PRI requiriera de algún tipo de acuerdo si quería modificar el texto constitucional. Entonces, como un germen, se comenzó a vislumbrar la importancia del Congreso.

A partir de esos años se empiezan a producir los primeros acuerdos parlamentarios entre dos o más partidos, acicateados ya no por las “buenas intenciones” de algún político sensible, sino por necesidad. Dado que ningún partido contaba ya con los votos suficientes para modificar por sí mismo la Constitución, apareció la obligación de las negociaciones y los acuerdos. Y aunque al inicio —y aún hoy— los pactos han contado con la incomprensión de no pocos y con una especie de maltrato rutinario en los

medios, lo cierto es que la etapa del diálogo, las cesiones mutuas, los tratos, aparecieron motivados por las nuevas circunstancias, es decir, porque el mundo de la representación política había mutado.

Aunque en las elecciones de 1991 y 1994 el PRI se recuperó, de todas formas no logró volver a tener los diputados suficientes como para modificar con ellos la Carta Magna.

Una nueva vuelta de tuerca sucede en los comicios de 1997. En ellos, otra vez por primera vez (son años en los que se suceden muchas cosas por primera vez), el partido del presidente de la República no logra mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. El PRI tiene que conformarse con 47.8% de los representantes, mientras la suma del PAN (24.2%) y el PRD (25.0%) lo superan. Ese mismo año, en la Cámara de Senadores se equilibran las fuerzas como nunca antes (PRI, 60.2%; PAN, 25.8%; PRD, 12.5% y PT y PVEM, 0.8% cada uno). Desde ese momento, ya no sólo para modificar la Constitución sino para hacer avanzar cualquier proyecto de ley, se requiere del acuerdo de dos o más fuerzas políticas. Es decir, ningún partido en singular puede hacer su voluntad en los circuitos del Legislativo. Se necesitan como nunca antes acercamientos, negociaciones, pactos. El Congreso se ubica en el centro y su importancia no puede ser ignorada.

Las elecciones del año 2000 no sólo trajeron como novedad la alternancia en el Poder Ejecutivo, sino que el partido del presidente ya no sólo no tiene mayoría absoluta en las Cámaras sino que, además, como agravante, es la segunda fuerza política en ambas (el PAN tenía 40% de los diputados y el PRI 42%, y en la Cámara de Senadores el PAN tiene 35.9% y el PRI 46.9%). La situación en la Cámara de Diputados se agravó para el PAN y el presidente con las elecciones del 2003.

La necesidad de acuerdos, entonces, no aparece por las buenas intenciones ni el talante conciliador de los políticos, sino por la fría aritmética democrática. Porque cuando un gobierno no tiene mayoría absoluta de votos que lo respalde en el Congreso, o la construye negociando (no se conoce otro método) o las iniciativas se estancan. Un curso intensivo en esta materia lo hemos tenido todos en los últimos años. No obstante, las capacidades de aprendizaje son diversas.

Si asumimos que estas realidades políticas llegaron para quedarse (lo cual no implica negar el eventual crecimiento de alguno de nuestros partidos), entonces estamos obligados a repensar al Congreso. Requerimos que sea capaz de articular representación plural y eficiencia, es decir, que fomente la forja de mayorías estables; e incluso necesitamos preguntarnos si el modelo presidencial actual ayuda a ello. Porque pese a los espejismos que genera nuestro pasado, lo cierto es que el Congreso es ya un poder auténtico y autónomo.

La necesidad de coaliciones

La aritmética democrática suele ser sencilla: si un partido político tiene la mayoría absoluta de asientos en el Congreso puede gobernar en solitario, y si carece de ella tiene que construirla —a partir de negociaciones— si es que quiere ser productivo. Es decir, en este segundo caso lo más recomendable es la forja de una coalición. Además, esa regla es modulada dependiendo de si se trata de un régimen parlamentario o presidencial. En el primero, por regla general, se requiere contar con esa mayoría absoluta para aprobar al gobierno, y en el presidencialismo se puede llegar al gobierno sin tenerla, pero el sentido común indica que más vale construirla enseguida.

Explicación con ejemplos recientes: en la Gran Bretaña el Partido Laborista de Tony Blair obtuvo una mayoría relativa de votos (35%), pero una mayoría absoluta de escaños (más de 50%), lo cual le permitió gobernar en solitario, sin necesidad de alianzas. En Alemania, la Democracia Cristiana obtuvo un número similar de votos (35%), pero por tratarse de un sistema de representación proporcional estricto, acabó con el mismo porcentaje de escaños. Tuvo entonces que construir una coalición con el Partido Socialdemócrata para tener la mayoría suficiente que apruebe y soporte la gestión de gobierno. Por supuesto en ambos casos estamos frente a regímenes parlamentarios que suponen que primero se tiene la mayoría (como resultado de la voluntad popular, del sistema electoral o de negociaciones que construyen coaliciones) y luego se cuenta con gobierno.

En los regímenes presidenciales, sin embargo, se puede llegar al gobierno sin la mayoría en el Congreso (México y un buen número de países de América Latina son ejemplos transparentes), pero si no se edifica una mayoría absoluta que apoye de manera regular y permanente la gestión presidencial desde el Congreso, los problemas o la parálisis suelen aparecer.

Hace casi treinta años Giovanni Sartori (1980: 225) lo decía así:

El principal rasgo distintivo del pluralismo moderado es el Gobierno de coalición. Esta característica se desprende del hecho de que los partidos importantes son por lo menos tres, de que por lo general ningún partido alcanza la mayoría absoluta y de que parece irracional permitir que el partido mayor o dominante gobierne solo cuando se le puede obligar a compartir el poder.

Sartori ejemplificaba con casos europeos cuyos regímenes son parlamentarios (Alemania, Bélgica, Holanda, Dinamarca, etcétera). Y por supuesto en esos países la construcción de una coalición resulta inescapable. Si no la hay, nadie tiene mayoría en el Parlamento y, por lo tanto, el gobierno es imposible. El “sistema” induce a los acuerdos. El texto reproducía un cuadro más que elocuente de treinta años de coaliciones en Bélgica (1946-1977), en el que los tres partidos principales (católicos, socialistas y liberales), habían hecho combinaciones de gobierno en todas sus posibilidades (socialistas+liberales; socialistas+católicos; católicos+liberales; los tres juntos).

No obstante, y aunque parezca increíble, en el sistema presidencial, con una frecuencia que alarma, se produce el espejismo de que se puede gobernar sin mayoría en el Congreso. Y ello por dos razones muy diferentes entre sí: a) la arquitectura constitucional así lo permite, y b) la mala fama que tienen las negociaciones y por lo tanto las coaliciones.

- a) Dado que el gobierno presidencial no depende del Congreso, dado que sus fuentes de legitimidad —las elecciones— suelen ser simultáneas pero independientes, los gobiernos presidenciales resultan legítimos y legales aun si no cuentan con la mayoría en el Legislativo. De

tal suerte que no se siente y resiente la necesidad de construir una mayoría absoluta en el Congreso como de manera natural, inmediata y obligada se plantea en un régimen parlamentario. Sobra decir que las fórmulas de elección en segunda vuelta del presidente de la República, que por supuesto logran la mayoría absoluta de votos, no inciden ni en un gramo en la composición del Congreso. Las segundas vueltas para elegir presidente lo que han hecho entonces es fortalecer el espejismo de que se puede gobernar sin mayoría en el Parlamento.

- b) En nuestro caso particular, además existe un clima político ideológico que gravita negativamente en contra de las coaliciones. Si se escuchan con atención los discursos que surgen de los partidos y sus liderazgos, de la prensa y la academia, parecería que la negociación es un instrumento perverso (aunque todos los días se lleve a cabo), que los acercamientos entre partidos son antinaturales, que lo único digno de reconocimiento son los monólogos intransigentes donde cada uno repite sus verdades (que por supuesto son compartidas por sus seguidores). Así, el diseño constitucional y un clima cultural reacio a las coaliciones parecen gravitar en contra de ellas.

Se cree —y con razón— que las artes de la política pueden trascender la falta de mayoría absoluta. Se piensa que a través de destrezas políticas más o menos refinadas se pueden hacer prosperar las diferentes iniciativas de gobierno. Y por supuesto que ello es posible (y deseable), si se construye una especie de pacto político general que permite negociar los muy distintos programas y proyectos entre dos o más partidos capaces de construir la mayoría necesaria en el Congreso o si se negocia caso por caso. Pero vale la pena reconocer que entonces estamos hablando de coaliciones permanentes que no se atreven a decir su nombre o de coaliciones coyunturales que son difíciles de mantener en el tiempo. Pero en ambos casos las coaliciones se imponen. Es decir, la coalición no es un capricho sino una necesidad cuando no se cuenta con la mayoría.

México ha arribado a un formato pluripartidista que ningún exorcista logrará erradicar (por lo menos en el corto plazo), y resulta muy probable que en las elecciones del año 2006 volvamos a contar con un pre-

sidente que no tenga mayoría absoluta en el Congreso.* Y como nadie piensa que a estas alturas todavía puedan producirse reformas profundas al régimen de gobierno (como hubiese sido deseable), más nos vale pensar en serio en la posibilidad de gobiernos de coalición, calificados para trascender la coyuntura.

Subrayo: gobierno de coalición. Es decir, un gobierno capaz de contar con su apoyo mayoritario en el Congreso, lo cual eventualmente se puede lograr con un acuerdo general, estableciendo con claridad y de manera pública los principales compromisos y reformas y, por supuesto, acordando la composición de un gabinete bipartidista si es necesario.

Deséabamos democracia y pluripartidismo. Ya los tenemos. Ahora es necesario que no se erosionen y sean productivos.

El cambio de régimen

En los últimos años México logró lo que a muchos les parecía imposible: la inclusión, dentro del marco institucional, de las fuerzas políticas relevantes y su coexistencia pacífica. Esa invasión de la pluralidad en las instituciones del Estado es de por sí venturosa porque expresa de manera más fiel las pulsiones de la sociedad y porque ofrece a la variedad de partidos un espacio para recrearse. Pero ese proceso democratizador genera, como casi todo mundo lo reconoce, un nuevo tipo de problemas que pueden resumirse en el siguiente enunciado: la falta de una mayoría estable en el Legislativo que acompañe y apoye la gestión presidencial.

No parece ser un asunto de coyuntura porque, en tres elecciones sucesivas (1997, 2000 y 2003), el partido del presidente no ha logrado convertirse en mayoría absoluta, primero en la Cámara de Diputados y luego en las cámaras del Congreso. Aunque por supuesto eso podría

* El autor escribió este texto para un coloquio que se llamó igual que el título del libro: "La democracia en México y América Latina: claves de lectura", que tuvo lugar en el año 2006, meses antes de las elecciones.

cambiar, no parece probable. Tampoco se trata de un asunto menor, porque de la existencia de una mayoría estable en el Congreso depende en buena medida el desempeño de todo el sistema político.

El tema de la mayoría en el Congreso tiene sus nutrientes —es decir, no surge por generación espontánea— y un impacto diferente dependiendo del régimen político. Son el sistema de partidos y el electoral los que inciden directamente en la conformación del Legislativo, y es el régimen político el que puede ofrecer un cauce más o menos productivo a la coexistencia de la diversidad. Y aunque los tres están íntimamente ligados, sólo con fines analíticos vale la pena acercarse a ellos por separado.

1. El número de partidos. Se trata de una “variable” más que importante. Bastaría con una caricatura que no lo es: ahí donde existe un solo partido, la mayoría legislativa es un hecho que preexiste a la propia “elección”. La URSS o la España de Franco, por sólo citar algunos de los sistemas de partido único de diferente signo ideológico, por supuesto que no tenían dificultad para construir mayoría. El problema era que la exclusión de todo partido distinto al oficial los convertía en la antítesis radical de la democracia.

Los sistemas bipartidistas, por definición, crean mayoría. No puede ser de otra manera. Uno de los dos tiene que ganar y al hacerlo la mayoría es automática. Sin embargo, a partir de tres —si se trata de formaciones más o menos equilibradas— las cosas se complican. Resulta difícil que de las urnas salga una mayoría franca. De tal suerte que los sistemas multipartidistas, que expresan mejor la diversidad de corrientes políticas, suelen tener dificultades para forjar mayoría. No obstante, resulta muy difícil “manipular” esa variable pretendiendo que una reforma normativa destierre a alguna fuerza representativa. Porque una vez formados por la historia los partidos implantados, es difícil pretender exorcizarlos a través de la llamada “ingeniería constitucional” o “legal”.

En nuestro país de vez en vez se escuchan voces clamando por elevar el porcentaje de votación para refrendar el registro e ingresar al Congreso. Esa medida, que estrecharía la diversidad política, sin em-

bargo no lograría su objetivo: porque por lo menos las tres grandes formaciones en torno a las cuales gira la vida política seguirían ahí, y el rompecabezas para la forja de una mayoría estable no se habría alterado de manera sustantiva.

2. El sistema electoral. Las fórmulas a través de las cuales se lleva a cabo la elección y se traducen votos en escaños, impactan la conformación de los órganos legislativos. Se trata de un sistema interrelacionado con el de partidos y ambos suelen influirse. Pero de manera esquemática se podría afirmar que los sistemas uninominales (es decir, donde se elige un representante por circunscripción territorial) tienden a favorecer a los partidos más grandes y a dejar sin representación a los partidos más chicos (salvo que éstos tengan una inserción regional fuerte). La ventaja de las fórmulas uninominales es que establecen una relación más estrecha entre los electores y el elegido, ya que los primeros votan no sólo unas siglas partidistas sino a una persona identificable. Su enorme desventaja es que tienden a sobre y a subrepresentar a las diferentes corrientes políticas.

Los sistemas de representación proporcional, como su nombre lo indica, tienen la ventaja de hacer una traducción más exacta entre votos y escaños y por ello reflejan de mejor manera a la diversidad. En ese marco resulta más sencilla la reproducción del multipartidismo.

El nuestro es un sistema mixto que intenta conjugar las ventajas de las fórmulas uninominales y plurinominales. El 60% de la Cámara de Diputados se elige en distritos y el 40% a través de listas cuya función es modular los excesos de sobre y subrepresentación que podría acarrear la sola existencia de la fórmula uninominal. Pero además, el diseño premia a la mayoría con un excedente de diputados en relación con sus votos, que no puede ser mayor de 8%. Y ni aun así, en tres elecciones consecutivas, se ha logrado construir mayoría absoluta.

En este renglón suele insistirse de manera recurrente en volver al formato uninominal, con lo cual se haría más fácil el surgimiento de

una mayoría absoluta. Y ciertamente sería así. El quebranto estaría en otro lado: en que una mayoría relativa escasa se convirtiera en una mayoría absoluta que no reflejara con mediana claridad las preferencias de la sociedad.

3. Régimen político. Casi toda Europa vive en regímenes parlamentarios. América Latina y Estados Unidos tienen regímenes presidenciales. En los primeros el gobierno surge del Parlamento y se requiere, por lo regular, del respaldo de una mayoría absoluta de representantes. Entre nosotros, el presidente y el Congreso surgen de procesos electorales simultáneos pero independientes. En el parlamentarismo es necesario contar o construir una mayoría para edificar el gobierno. En México, primero se llega al gobierno y luego hay que descifrar la fórmula para construir una mayoría congresual que apoye la gestión presidencial.

Quienes plantean como solución la segunda vuelta para la elección presidencial se equivocan en el diagnóstico y en la receta. Arribar a la presidencia con menos de 50% de los votos no representa un déficit de legitimidad (el caso del presidente Fox es elocuente). El problema se encuentra en otro lado: en la falta de respaldo que el gobierno tiene en el Congreso. Por ello, porque para gobernar se requiere de una mayoría estable en el Legislativo (y cuando esa mayoría no surge de las urnas es necesario construirla), hay que pensar en una cirugía mayor. Y en esa dimensión —la del régimen político— quizá puedan encontrarse las claves para la necesaria gobernabilidad democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI Editores, 1978.
Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Universidad, 1980.

**ELECCIÓN PRESIDENCIAL 2006: LA LÓGICA DEL CONFLICTO Y
SUS EFECTOS EN LA AUTONOMÍA DEL
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

NOEMÍ LUJÁN PONCE*
EDUARDO ALEJANDRO ALBARRÁN OSCÓS**

INTRODUCCIÓN

Las elecciones presidenciales de 2006 plantean una serie de interrogantes respecto a la capacidad de las instituciones electorales para regular la competencia entre los partidos políticos. Los cuestionamientos lanzados en contra del Instituto Federal Electoral (IFE) por Andrés Manuel López Obrador, candidato a la presidencia por la Coalición por el Bien de Todos,¹ y por diversos líderes y analistas políticos, generaron un ambiente de duda respecto a la imparcialidad de la autoridad electoral y a la validez de los resultados.

Este contexto contrasta con lo ocurrido seis años antes cuando, con las mismas reglas electorales y la misma estructura institucional, se organizaron elecciones ejemplares en las que se posibilitó la alternancia en la presidencia de la República, después de más de 70 años de hegemonía de un solo partido. La alternancia en la presidencia en el año 2000 representó la cristalización de las transformaciones operadas en el sistema electoral en la década de 1990 y permitió que una institución de reciente creación como el IFE se consolidara como un referente de eficiencia y confiabilidad.

* Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

** Consultor.

1. Coalición integrada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Convergencia.

¿Qué factores influyeron en este viraje, en la percepción de las capacidades y autonomía del IFE para organizar elecciones en tan solo seis años? El presente trabajo se propone avanzar en el análisis de las condiciones que posibilitaron la conflictividad de las elecciones de 2006 y sus efectos sobre el cuestionamiento de las instituciones electorales.

Desde nuestro punto de vista, el conflicto postelectoral de 2006 no se origina en el momento en que el IFE señala la imposibilidad de dar a conocer resultados el día de la jornada, ni en los cómputos del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), ni en los cómputos distritales. El conflicto postelectoral de 2006 es resultado de la tensión entre la autonomía del IFE, cuya expresión más clara es la manera como resolvió las irregularidades en el uso de recursos por parte de los partidos políticos y sus candidatos en la elección de 2000, y las capacidades y estrategias de los partidos políticos para defender sus intereses.

En el conflicto postelectoral de 2006 confluyeron: la alta competitividad² de la elección presidencial; las debilidades del arreglo institucional que ya habían sido claramente identificadas por las autoridades electorales y los actores políticos; la falta de acuerdos políticos previos a la contienda; la ausencia de operación política por parte del Ejecutivo para construir acuerdos electorales, y las estrategias de los partidos políticos y de actores ajenos al proceso electoral —como el presidente de la República, el Consejo Coordinador Empresarial y las televisoras— para sacar ventaja de esas debilidades.

A diferencia de lo sucedido en el conflicto postelectoral de 1988, en el que se cuestionó la legitimidad del sistema electoral mexicano, en 2006 asistimos a una crisis de autonomía de las instituciones electorales, en particular del Consejo General del IFE. Es conveniente precisar la diferencia entre ambas situaciones críticas. En el primer caso, se trata de una crisis de las estructuras institucionales para organizar elecciones y en su capacidad para dirimir la competencia política. En el segundo caso, estamos frente a una crisis de límites de la autonomía. La salida a

2. Por competitividad entendemos el estrecho margen de ventaja entre los opositores en una contienda electoral y la diferenciamos de la competencia como estructura de oportunidades en determinado arreglo institucional.

la primera crisis fue la construcción de un nuevo modelo de gobernanación electoral, que permitió transitar de un sistema electoral carente de autonomía, controlado por el gobierno y su partido, e incapaz de procesar la competencia política, a un sistema electoral crecientemente autónomo con capacidad para organizar elecciones con altos niveles de confianza ciudadana en el que los votos cuentan y se cuentan bien. La salida a la segunda crisis apunta hacia una redefinición de los márgenes de autonomía del IFE, en la que se pone de manifiesto la contradicción entre la exigencia de una autoridad con mayores capacidades de gestión y fiscalización del proceso electoral y la necesidad de control de la institución por parte de los partidos políticos, como lo muestran los contenidos de las reformas constitucionales y del Cofipe aprobadas en 2007.

La estructura de exposición del trabajo se organiza en cinco apartados. En el primero se presenta la propuesta de análisis centrada en los conceptos de gobernanación electoral y autonomía. En el segundo apartado se realiza una reconstrucción histórica muy apretada de la crisis electoral de 1988 y de las transformaciones operadas en el sistema electoral entre 1990 y 1996 desde la perspectiva de la gobernanación electoral y de la autonomía. En el tercero se analizan los conflictos entre la autoridad electoral y los partidos políticos a raíz de la aplicación de sanciones por irregularidades en el uso de recursos durante el proceso electoral del año 2000 y las estrategias empleadas por los partidos para limitar la autonomía del IFE. En el cuarto apartado se presenta una reconstrucción del conflicto postelectoral de 2006 y de sus efectos sobre la credibilidad del IFE, para concluir con un quinto apartado en el que se analizan las implicaciones de la reforma electoral de 2007 sobre la autonomía del instituto.

Gobernanación electoral y autonomía

Para comprender los efectos que el conflicto postelectoral de 2006 ha tenido sobre las instituciones electorales, hemos elegido un enfoque institucionalista centrado en dos conceptos: gobernanación electoral y autonomía. Hemos seleccionado el concepto de gobernanación electoral porque permite

recuperar la relevancia política de las reglas electorales, en particular de aquellas relacionadas con los aspectos organizativos de una elección. Como lo muestra la experiencia mexicana, las discusiones en torno a la definición de las reglas electorales, aun en sus aspectos más técnicos, ha sido objeto de intensos debates entre los partidos políticos.

La gobernación electoral se define como “conjunto extenso de actividades que crea y mantiene el marco institucional en el cual se desarrollan los comicios y la competencia electoral. La gobernación electoral opera en tres niveles: la elaboración de reglas, la aplicación de reglas y la resolución de conflictos” (Mozaffar y Schedler, 2003). De acuerdo con Schedler y Mozaffar, estos tres niveles de la gobernación electoral se desagregan de la siguiente forma:

Cuadro 1	
<i>Niveles</i>	<i>Elementos</i>
1. Diseño institucional	
<ul style="list-style-type: none"> • Reglas de competencia electoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Fórmula electoral • Magnitud de los distritos • Fronteras distritales • Tamaño de la asamblea • Calendario electoral • Derecho de voto
<ul style="list-style-type: none"> • Reglas de gobernación electoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Registro de electores • Registro de partidos y candidatos • Financiamiento de partidos y campañas • Regulación de campañas • Observación electoral • Diseño de las boletas • Casillas electorales • Procesos de votación • Conteo y publicación de resultados • Organismos electorales • Autoridades de resolución de disputas
2. Organización electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Registro de votantes • Registro de partidos y candidatos • Registro de observadores electorales • Educación ciudadana • Organización electoral • Votación • Conteo y publicación de resultados
3. Adjudicación de disputas	<ul style="list-style-type: none"> • Admisión de recursos de queja • Tramitación de la causa • Publicación e implementación de fallos
FUENTE: Mozaffar y Schedler (2003: 81).	

A partir del cuadro de indicadores de los diversos niveles de la gobernanación electoral podemos plantear, como hipótesis de trabajo, que los conflictos de la elección presidencial de 2006 se centran fundamentalmente en tres elementos: regulación de campañas, conteo y publicación de resultados y autoridades de resolución de disputas. Si esto es así, se trata de cuestionamientos muy importantes pero de ninguna manera estructurales al modelo de gobernanación electoral, que se derivan de las deficiencias en el diseño de las reglas y de inconformidades respecto a decisiones de las autoridades electorales en un proceso electoral cuyo resultado se definió por un margen de 0.56% (TEPJF, 2006).

El concepto de autonomía se recupera por la relevancia que tienen para comprender el sentido de las transformaciones que ha experimentado el sistema electoral mexicano a partir de 1990 y de uno de los límites fundamentales en el diseño que se mantiene incluso después de la reforma de 2007. Los cambios sucesivos en la integración y facultades del IFE pueden ser vistos como un proceso gradual de construcción de una autoridad electoral autónoma.

Por autonomía entendemos la capacidad de una institución para cumplir con sus funciones sin la injerencia de otras instituciones o actores. En el caso del IFE, la autonomía se define a partir de sus capacidades para organizar las elecciones sin injerencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo, ni de los partidos políticos. Recuperamos un concepto de autonomía desde un enfoque relacional en el que han coincidido diversos autores. Este tipo de enfoques recupera la bidimensionalidad del concepto de autonomía: una referida al plano interno o intrainstitucional y otra al plano externo o extrainstitucional. Peter Evans (1995), por ejemplo, define su concepto de autonomía enraizada (*embedded autonomy*) como una articulación entre la coherencia interna y la conectividad interna de una institución. Para Andreas Schedler (2004: 8), quien se ha especializado en el análisis de instituciones electorales, la autonomía tiene una dimensión intrainstitucional y otra extrainstitucional. En la dimensión intrainstitucional, la autonomía se define como la capacidad de la institución para cumplir con sus funciones y está directamente relacionada con sus atribuciones e instrumentos para el cumplimiento de las mismas. A mayores

capacidades e instrumentos, una institución será más autónoma. La dimensión intrainstitucional de la autonomía se plantea en términos análogos a la “independencia para”, que recuperan algunos analistas. El entramado de reglas para la gobernación electoral que le otorgan al IFE capacidad para definir su presupuesto, establecer su reglamentación interna, integrar su servicio profesional electoral; fiscalizar las finanzas de los partidos; establecer las estrategias organizativas para la realización de elecciones; construir y actualizar el padrón electoral y la geografía electoral, etc., son elementos que definen su autonomía en el plano intrainstitucional. En su dimensión extrainstitucional, la autonomía del IFE se define a partir de las garantías de respeto y plena jurisdicción en sus funciones, de manera análoga a la noción de “independencia respecto de” como complemento de la de “independencia para”.

El núcleo central del proceso de construcción de autonomía del IFE en esta dimensión es la evolución en la integración de su Consejo General. La figura de consejero magistrado que aparece desde la creación del IFE en 1990 puede ser interpretada como el germen de un árbitro de la contienda que mediara entre el Gobierno, su partido y los partidos de oposición. Sin embargo, la función de mediación de los consejeros magistrados fue muy limitada, en primer término por el proceso de su nombramiento³ y en segundo término por el peso minoritario que tenían en la integración del Consejo General.⁴

Construcción de un nuevo modelo de gobernación electoral (1988-1996)

Las elecciones presidenciales de 1988 marcaron un cuestionamiento estructural al modelo de gobernación electoral propio del sistema de partido hegemónico. La polarización política generada a partir de la escisión de la Corriente Democrática y de la articulación de fuerzas políticas en el

3. El nombramiento de los consejeros magistrados se hizo a propuesta del presidente Salinas y con un Congreso dominado por el PRI.

4. En la composición del Consejo General del IFE en 1991, los consejeros magistrados tenían seis de los diecinueve votos, apenas 31.6%. cfr. Becerra, Woldenberg y Salazar (2000: 253).

Elección presidencial 2006

Frente Democrático Nacional (FDN) en torno a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, generó un contexto de competencia política inmanejable para instituciones electorales carentes de autonomía y articuladas orgánicamente al gobierno y su partido. El resultado fue un proceso electoral plagado de irregularidades cuyos resultados carecieron de credibilidad, y cuya distancia respecto al voto expresado en las urnas quedará como un misterio de la historia. El cuestionamiento sobre el sistema electoral dio lugar a un proceso de transformación radical de sus reglas.

De acuerdo con la propuesta de indicadores de gobernación electoral de Mozaffar y Schedler, la conflictividad de la elección presidencial de 1988 puso en cuestionamiento los siguientes elementos:

- El registro de electores y de votantes.
- El financiamiento de partidos y campañas.
- La regulación de campañas.
- La observación electoral.
- El diseño de las boletas.
- Las casillas electorales.
- Los procesos de votación.
- El conteo y publicación de resultados.
- Los organismos electorales.
- Las autoridades de resolución de disputas.
- Admisión de recursos de queja.
- Tramitación de la causa.
- Publicación e implementación de fallos.

En suma, prácticamente todos los aspectos relacionados con las reglas para la organización de la contienda electoral y su aplicación tuvieron severos cuestionamientos por parte de los integrantes del Frente Democrático Nacional y de amplios sectores sociales. El descrédito de las instituciones electorales fue tal que se hacía imposible pensar en otra elección bajo las mismas reglas. Ese reconocimiento constituyó un consenso en la élite gobernante, incluida la presidencia de la República. En su discurso de toma de posesión, el primero de diciembre de 1988, Carlos Salinas de

Gortari señaló lo siguiente: “Propongo un nuevo acuerdo político que fortalezca nuestra unidad y dé cabida a nuestras diferencias. Tiene que ser un acuerdo que perfeccione los procedimientos electorales, actualice el régimen de partidos y modernice las prácticas de los actores públicos comenzando por el propio Gobierno” (CFE, 1989: 1).

En ese marco, se llevó a cabo un arduo proceso de negociación a través de foros de consulta y audiencias para la reforma electoral, promovidas tanto por la Comisión Federal Electoral⁵ como por la Cámara de Diputados a partir de enero de 1989.⁶

Como resultado de los trabajos de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en la que participaron representantes de los seis partidos políticos nacionales registrados⁷ y diversos especialistas en la materia, se llegó a un dictamen que contenía once puntos de acuerdo por consenso (Becerra, Woldenberg y Salazar, 2000: 239-240). Los puntos son los siguientes:

1. En el artículo 41 constitucional deben contenerse las bases normativas que registrarán los organismos y funciones electorales.
2. El proceso electoral es una función estatal y pública.
3. Los responsables de la organización y vigilancia de los procesos electorales son los órganos del Estado, con intervención de los partidos políticos y de los ciudadanos.

5. De acuerdo con el Artículo 164 del Código Federal Electoral, la Comisión Federal Electoral (CFE) era la máxima autoridad en materia electoral y estaba integrada por el secretario de Gobernación, en calidad de representante del Poder Ejecutivo, que desempeñaba el papel de presidente; por dos comisionados del Poder Legislativo, uno de la Cámara de Diputados y otro de la de senadores, y por representantes de los partidos políticos. La representación partidista se distribuía de la siguiente manera: un representante por cada 3% de la votación obtenida hasta completar un límite de 16 comisionados.

6. El papel protagónico del Ejecutivo en la urgencia para una nueva reforma electoral, se puso de manifiesto en el hecho de que el 9 de enero solicitó a la Comisión Federal Electoral que convocara a audiencias para la discusión de la Reforma Electoral. Su capacidad de convocatoria se puso de manifiesto porque el 17 de enero la Comisión Federal Electoral había publicado la convocatoria para dichas audiencias, y el 26 de enero la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados había hecho lo propio.

7. Los partidos políticos registrados en ese momento eran el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

Elección presidencial 2006

4. El organismo encargado de este proceso debe ser de carácter público.
5. Dotado de autoridad.
6. Debe ser un organismo profesional.
7. Autónomo en sus decisiones.
8. Los principios rectores de los procesos electorales deben incluir la certeza, la imparcialidad y la objetividad así como la publicidad de las sesiones de los organismos.
9. La integración de los organismos será con personal profesional calificado.
10. Las funciones electorales deberán ser remuneradas, salvo en los casos y niveles que señale la ley.
11. Debe encontrarse un sistema confiable que proporcione un padrón electoral cierto.

Uno de los aspectos en los que no hubo acuerdo entre los partidos políticos fue la fórmula para integrar la autoridad electoral. Únicamente el PRI y el PAN estuvieron de acuerdo en que:

El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos [...] los consejeros magistrados [...] serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo federal. Si dicha mayoría no se logra en la primera votación, se procederá a insacular de los ciudadanos propuestos (Becerra, Woldenberg y Salazar, 2000: 240-241).

La reforma constitucional fue aprobada el 15 de octubre de 1989 con los votos de los diputados del PRI y del PAN, suficientes para obtener la mayoría calificada de dos tercios.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), ley reglamentaria en materia electoral, cuya aprobación se logró con el voto de cinco grupos parlamentarios (369 votos) y con el voto en contra de 26 diputados panistas, el grupo parlamentario del PRD y un grupo de legisladores independientes (Becerra, Woldenberg y Salazar,

2000: 247), introdujo cambios fundamentales en la organización de comicios. El más importante de ellos fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), organismo encargado de organizar los comicios.⁸ De acuerdo con el artículo 70, el IFE es un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La estructura del Instituto estaba constituida por órganos centrales y desconcentrados en los estados y distritos; por órganos colegiados, personales y técnicos. Los órganos centrales eran el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General. El artículo 73 del Cofipe establecía que el Consejo General, órgano superior de dirección, era el responsable de la aplicación de las normas constitucionales y legales en materia electoral, y orientaba su acción por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad. El Consejo General se integraría con el secretario de Gobernación, quien lo presidiría; cuatro consejeros del Poder Legislativo; seis consejeros magistrados,⁹ y por representantes de los partidos políticos.¹⁰

La Junta General Ejecutiva era el máximo organismo de dirección en aspectos técnicos, administrativos y burocráticos del Instituto. El artículo 85

8. El artículo 69 del Cofipe señalaba que el IFE tendría los siguientes objetivos: a) contribuir al desarrollo de la vida democrática; b) preservar el fortalecimiento del régimen de partidos; c) integrar el Registro Federal de Electores; d) asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; e) garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; f) velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, y g) coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política democrática.

9. Los consejeros magistrados, que constituyeron una figura nueva dentro de la legislación, debían cumplir con algunos requisitos como tener cuando menos cinco años como abogado titulado, gozar de reputación, no haber desempeñado cargos en la dirección de los partidos ni de elección popular en los últimos cinco años (Art. 76). Los consejeros magistrados, antecesores de los consejeros ciudadanos y de los actuales consejeros electorales, eran una figura que pretendía lograr una mayor objetividad y credibilidad en las instituciones electorales y constituyeron el primer paso de la llamada ciudadanización de los organismos electorales. En la actualidad, el peso fundamental de las decisiones del Consejo General del IFE, recae precisamente en los consejeros electorales, sobre todo a partir de la reforma de 1996, con la salida del secretario de Gobernación.

10. El artículo 74, fracción 6, establece los siguientes criterios para la representación de los partidos políticos en el Consejo General: a) un representante, si el partido político obtuvo entre 1.5% y 10% de la votación; b) un representante adicional, si la votación fuera mayor de 10% y menos de 20%; c) otro representante dentro del rango de 20% y 30%; d) un cuarto representante para el partido político que hubiera obtenido más de 30% de la votación nacional. Un representante con derecho a voz pero sin voto, para los partidos que hubieran obtenido registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la realización de la elección.

señalaba que la Junta estaría constituida por los siguientes integrantes: el director general del IFE, que desempeñaría las funciones de presidente; el secretario general del Instituto, y los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración. Esta estructura se reproducía en las 32 entidades federativas y en los 300 distritos electorales uninominales con los consejos locales y distritales¹¹ y con las juntas ejecutivas locales y distritales.¹²

Con el objetivo de supervisar la conformación de un padrón electoral confiable y de vigilar su mantenimiento, la legislación previó la creación de comisiones: una nacional, 32 estatales y 300 distritales. Las comisiones de vigilancia tenían facultades para supervisar la incorporación de los ciudadanos en el padrón y la entrega oportuna de sus credenciales para votar; recibir las observaciones de los partidos políticos a las listas nominales, y para coadyuvar en la campaña anual de actualización del padrón (art. 166). Estarían integradas por el director ejecutivo y los vocales estatales y distritales, en cada caso, que desempeñarían las funciones de presidente; por un representante propietario y un suplente de cada partido político nacional y por un secretario nombrado por el presidente (art. 165).¹³

El Cofipe introdujo, por primera vez, un auténtico proceso aleatorio de selección de funcionarios de casilla, a partir de la selección al azar de la letra del alfabeto que daría inicio al listado de ciudadanos insaculados. Este hecho marcó el inicio de un profundo cambio en los cimientos de la organización de la elección: las casillas electorales. De esta manera los funcionarios de casilla, elegidos por el partido hegemónico y que se convertían en operadores electorales de ese partido, fueron desplazados por ciudadanos.

La nueva legislación electoral fue omisa respecto a la fiscalización de los recursos de los partidos y al financiamiento privado. En el financiamiento público, estableció una forma de reparto novedosa que consistía en que

11. A diferencia del Consejo General, que es de carácter permanente, los consejos estatales y distritales funcionan exclusivamente durante el proceso electoral.

12. Consultar el anexo con el organigrama del Instituto Federal Electoral que se desprende del Cofipe.

13. Cfr. Luján (1997).

90% de los recursos se distribuyera en función de los votos obtenidos por los partidos políticos con registro y 10% se distribuyera de forma igualitaria. Incluyó además dos nuevas figuras de financiamiento público: a cada partido se le otorgaría al año el equivalente a 50% del ingreso anual neto de sus diputados y senadores y se le reembolsaría 50% de sus gastos en actividades específicas (educación y capacitación, investigaciones y ediciones). Respecto a las reglas de contratación de los espacios en medios electrónicos, la legislación estableció que las tarifas que regirían dicha contratación no podrían superar a las de la publicidad comercial (Carrillo *et al.*, 2003: 378).

El Cofipe estableció la creación del Tribunal Federal Electoral (Trife) como autoridad jurisdiccional para dirimir impugnaciones, que reemplazó al recientemente creado Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tri-coel) con funciones estrictamente administrativas. Precisó también los recursos jurídicos para impugnar actos electorales. No obstante, la calificación de las elecciones siguió en manos de los colegios electorales, quienes podían incluso revocar resoluciones del tribunal (Becerra, Woldenberg y Salazar, 2000: 264-267).

Además de las modificaciones tendientes a crear nuevas reglas para la organización de la elección, el Cofipe contenía elementos que garantizarían el control de procesos que se vieron rebasados en 1988. Tal es el caso de la reducción del número de presuntos diputados para instalar el Colegio Electoral. A diferencia de la reglamentación anterior, donde el Colegio se instalaba con la totalidad de los presuntos diputados —300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional—, la reforma estableció que el Colegio se integraría sólo por 100 presuntos diputados propietarios, nombrados por los partidos políticos en la proporción que correspondiera con el total de constancias entregadas (art. 60). Las dificultades del proceso de calificación de la elección presidencial y de auto-calificación de los diputados en 1988, con un colegio electoral de 500 integrantes, era una experiencia que no se deseaba repetir.¹⁴

14. Aunque no impactan directamente sobre aspectos organizativos de la gobernación electoral, sino en el diseño de las estructuras de representación, es importante señalar que la reforma electoral de 1990 mantuvo criterios de sobrerepresentación para el partido mayoritario. En su versión anterior, el artículo 54 establecía la denominada cláusula de gobernabilidad, con la cual se

Como se puede ver, a partir de la descripción de la estructura del IFE, esta nueva institución combinó un complejo sistema de pesos y contrapesos entre las funciones técnicas administrativas y las jurídico-políticas. La creación de un organismo autónomo, responsable de realizar la función estatal de organizar las elecciones, con personalidad jurídica y patrimonio propio; guiado bajo los principios de legalidad, imparcialidad, certeza y objetividad, e integrado por un cuerpo de funcionarios profesionales responsables de las diversas y complejas tareas organizativas, marcó un punto de quiebre y de no retorno en el modelo de gobernación electoral. A partir de entonces, se abrió paso un gradual y tortuoso proceso de construcción de una institucionalidad autónoma en materia de organización de elecciones.

El nuevo conjunto de reglas comenzó a rendir frutos en la elección federal de 1991, en primer lugar por el incremento en la participación ciudadana que aumentó 15% respecto a 1988. Los resultados no fueron cuestionados, no obstante la aplastante recuperación del PRI, que obtuvo 61.43% de los sufragios (Becerra, Woldenberg y Salazar, 2000: 273-281). Las mayores críticas provinieron de la ausencia de controles para impedir el uso de recursos públicos a favor de un determinado partido político y de la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas en el uso de los recursos provenientes del financiamiento público. Dos reglas que cobraron importancia en las subsiguientes reformas electorales.

En 1993 se produjo una nueva reforma constitucional y reglamentaria en materia electoral, que es quizá la menos conocida de las reformas de los años noventa, pero no por ello la menos importante en términos de la consolidación de la autonomía de las instituciones electorales. Esta re-

garantizaba que, en caso de que el partido mayoritario no contara con la mayoría absoluta de la votación, le serían asignados diputados de representación proporcional hasta completar el 50% más uno de los escaños. El artículo 54 modificado establecía este mismo procedimiento, aunque con la diferencia de que el tope mínimo de votación del partido mayoritario sería del 35%. Si ningún partido obtenía al menos este porcentaje, la Cámara se integraría de acuerdo con el porcentaje obtenido por cada partido. Se ofrecía así una alternativa de proporcionalidad sólo en el posible pero poco probable caso de que el PRI obtuviera menos del 35% de los votos. Si esto no sucedía, se mantenía la cláusula que le garantizaría la mayoría absoluta. La reforma para la composición de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal mantuvo el mismo criterio general (Art. 73, Frac. VI). El contenido de la reforma fue publicado en el decreto del 6 de abril del 1990 en el *Diario Oficial de la Federación*.

forma es conocida sobre todo por los cambios en la composición de la Cámara de Senadores, con la introducción de dos senadores más por entidad hasta completar cuatro: tres para la mayoría, uno para la primera minoría. De esta manera se abrió el Senado a la representación de partidos opositores en al menos 25%.

Si bien es cierto que esta modificación en la estructura de representación de la Cámara de Senadores estuvo en el centro de las motivaciones políticas para esta reforma, se introdujo también un conjunto de cambios en las reglas de gobernación electoral, mismas que se enlistan a continuación (Becerra, Woldenberg y Salazar, 2000: 281-312; y Carrillo, 2003: 379):

1. La calificación de las elecciones ya no la realizaría el Colegio Electoral sino los órganos electorales en primera instancia y el Tribunal Federal Electoral como última instancia.
2. Aunque de una manera tímida, por primera vez se establece el control de las finanzas de los partidos políticos. Se prohibió el financiamiento por parte de los poderes federales, de los estados y de los ayuntamientos así como de las dependencias y entidades públicas; de extranjeros, ministros de culto, asociaciones religiosas; de organizaciones internacionales, de personas que vivan en el extranjero y de empresas mercantiles. Se permitía el financiamiento de la militancia de los partidos, vía aportaciones de sus organizaciones sociales. Los topes para el financiamiento eran: 10% del financiamiento público para donaciones anónimas; 1% para aportaciones individuales, y 5% para personas morales. Las violaciones a estas disposiciones serían sancionadas por el Tribunal con penas que iban desde multas económicas hasta la pérdida del registro como partido. Se obligó a los partidos a establecer un órgano interno de finanzas y a entregar un informe anual de sus ingresos públicos y privados y de sus gastos totales, así como un informe de campaña cada tres años. Este informe sería revisado por una comisión de consejeros del IFE y, en su caso, sancionado por el Tribunal.
3. Se estableció una regulación para topes de gastos de campaña.
4. Se definió a los partidos políticos como las únicas entidades que podrían contratar tiempo en radio y televisión para realizar campa-

Elección presidencial 2006

- ñas, y el IFE sería quien solicitaría el catálogo de horarios y tarifas a las empresas.
5. Se modificó la composición de los órganos directivos del IFE al nivel local y distrital, que pasaron de seis a nueve consejeros ciudadanos.
 6. Se estableció el mecanismo de segunda insaculación para la integración de las mesas directivas de casilla, con el fin de eliminar cualquier posibilidad de selección no aleatoria.
 7. Los directores ejecutivos del IFE serían nombrados por el Consejo General y no por el director general.
 8. Se estableció el registro de los observadores electorales nacionales ante las juntas locales del Instituto y se prohibió la presencia de observadores internacionales.
 9. Se incluyó la auditoría ciudadana de las listas nominales.
 10. Se ordenó que a partir de 1993 la credencial para votar contara con fotografía.
 11. Se reglamentaron las encuestas y conteos rápidos. Se exigió la entrega del estudio al director general del IFE, en el caso de que sean encuestas publicadas y se prohibió su publicación ocho días previos a la elección y hasta el cierre oficial de las casillas.
 12. Se extendió a dos elecciones federales ordinarias consecutivas la pérdida de los derechos y prerrogativas para los partidos que no obtuvieran 1.5% de la votación.
 13. Se reglamentaron excesivamente las condiciones para la integración de coaliciones.
 14. Se estableció la obligación al director general de integrar un sistema de información para recabar los resultados electorales preliminares.
 15. Se acordó una distritación para las elecciones de 1997.

Como se podrá constatar, las reglas para la organización de comicios tendían a consolidar la función rectora del IFE sobre la organización de las elecciones y del Tribunal como instancia jurisdiccional en la materia. A pesar de que la discusión en torno a la reforma electoral contó con la participación de todos los partidos políticos, su aprobación se efectuó con los votos del PRI y del PAN exclusivamente.

En 1994, en el marco del surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el primero de enero y del asesinato del candidato a la presidencia del PRI, Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo, se promovió un nuevo acuerdo para la reforma electoral. El acelerado proceso de negociaciones y acuerdos para la reforma produjo cambios sustantivos en las reglas para la organización de elecciones.¹⁵ Los más importantes son los siguientes (Becerra, Woldenberg y Salazar, 2000: 326-331):

1. Se le otorgó el carácter de independiente al IFE en el texto constitucional.
2. Los partidos políticos perdieron su derecho al voto en el Consejo General y en los consejos estatales y distritales, por lo que se redujo su presencia a un representante por partido.
3. En el Consejo General, la figura de los consejeros magistrados es reemplazada por la de consejeros ciudadanos, que serían electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados y ya no serían propuestos por el presidente de la República. Pasarían de seis a once. En los consejos locales y distritales, sólo el vocal ejecutivo en su calidad de presidente y los seis consejeros ciudadanos tendrían derecho a voto.
4. Además de los consejeros ciudadanos, sólo el secretario de Gobernación podría votar, en su calidad de presidente del IFE, pero perdió el voto de calidad. Los cuatro representantes del Legislativo (dos de cada cámara) sólo tendrían derecho a voz.
5. Se amplió la participación de los observadores electorales a todas las actividades del proceso electoral y no sólo durante la jornada electoral. Se creó la figura de visitante extranjero que elimina la prohibición de la reforma de 1993.
6. Los topes de campaña serían definidos por los consejos estatales y distritales y no por las juntas respectivas.

15. En la sesión de la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados del 18 de marzo de 1994, diputados del PAN, PRI, PRD y PARM solicitaron la realización de un periodo extraordinario para la discusión de una reforma electoral. El 22 de marzo inició el citado periodo extraordinario, y para el 18 de mayo se había publicado el Decreto de adiciones y reformas al Cofipe en el *Diario Oficial de la Federación*.

La orientación de las reformas legales de 1994 fue sin duda la de ampliar las capacidades del IFE y su grado de autonomía respecto de los partidos políticos y del poder Ejecutivo en menor medida. El aumento del número de consejeros ciudadanos, la adición de la independencia como principio rector y la pérdida del derecho al voto de los representantes partidistas son muestra de ello. Quedaba pendiente la batalla por la autonomía del Ejecutivo. Sin embargo, para enfrentar la primera elección presidencial con el nuevo modelo de gobernación electoral creado en 1990, se hacía necesario incorporar un conjunto de medidas tendientes a garantizar la autonomía de las instituciones electorales en aspectos organizativos centrales y que, de acuerdo con la experiencia de los conflictos de 1988, no estaban aún resueltos en la ley. Estas cuestiones fueron incorporadas como acuerdos del Consejo General del IFE que contaron con el apoyo de los partidos políticos, con excepción del PRD en algunos casos. A continuación se presenta un resumen de dichos acuerdos (Becerra, Woldenberg y Salazar, 2000: 315-333):

1. Remoción de funcionarios electorales que habían sido impugnados por los partidos políticos; los nuevos nombramientos fueron por consenso.
2. Con relación al padrón electoral: acceso permanente de los partidos a las bases de datos e imágenes; auditoría al padrón por varias empresas y por los partidos políticos; creación de un Consejo Técnico conformado por once científicos para revisar la confiabilidad del padrón electoral; entrega mensual a los partidos de las listas nominales de electores.
3. Nombramiento de un fiscal especial en materia electoral.
4. En logística electoral: boletas foliadas; tinta indeleble certificada por una institución de educación superior; nuevo diseño de casillas para garantizar la secrecía del sufragio; precisión de las reglas para la doble insaculación de funcionarios de casilla; reducción en el número de casillas especiales.
5. En materia de observación electoral: ampliación de plazos de inscripción; asesoría de la ONU para la capacitación de observadores.
6. Invitación a la ONU para evaluar el sistema electoral.

7. En torno a las campañas políticas: incremento de los tiempos de radio y televisión a todos los partidos; realización de un debate entre los tres principales contendientes a la presidencia; suspensión de la publicidad de varios programas gubernamentales veinte días antes de la jornada electoral, y transmisión televisiva directa de todos los cierres de campaña.

Estos acuerdos pusieron de manifiesto el interés del gobierno y de las autoridades electorales en brindar un paquete de estímulos a los partidos políticos para propiciar su participación dentro de las reglas electorales vigentes.

La organización de la elección presidencial de 1994 arrojó resultados contundentes a favor de la capacidad de las instituciones electorales para crear un nuevo modelo de gobernación electoral en tan solo seis años. Tres indicadores del éxito de las nuevas reglas electorales son: una tasa de participación de 78%; la ausencia de violencia durante el proceso electoral y en el proceso de calificación, y la ausencia de cuestionamientos significativos a los resultados electorales. En el marco de signos ominosos de violencia política y ante el fantasma del fraude electoral de 1988, las elecciones presidenciales de 1994 fueron pacíficas, concurridas y no cuestionadas.

Un aspecto muy importante y poco considerado del éxito del IFE en la organización de la elección de 1994 fue la contundencia del triunfo de Ernesto Zedillo con el 50.13% de los sufragios, y la coincidencia de los resultados del IFE con las empresas encuestadoras. En la madrugada del 22 de agosto, cuando el IFE hizo públicos los resultados de las tendencias consolidadas del PREP, en buena medida sólo vino a ratificar los datos difundidos por empresas que ya habían anunciado como ganador a Zedillo. Es importante tener en cuenta este contexto para compararlo con las difíciles condiciones de la aparición ante los medios de Luis Carlos Ugalde, presidente del IFE, la madrugada del 7 de julio 2006.

No obstante el éxito en la realización de la elección presidencial de 1994, los comicios locales seguían siendo un foco de conflictos y del empleo de mecanismos poco democráticos para su resolución, como sucedió en los procesos locales de Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí y Tabasco llevados a cabo entre 1990 y 1995. Las llamadas solu-

ciones políticas se hacían frecuentemente a espaldas del electorado, con el consiguiente descrédito de las instituciones electorales locales. Los reclamos a favor de la equidad en la contienda fueron cobrando consenso entre las fuerzas políticas.

En su discurso de toma de posesión el primero de diciembre de 1994, el presidente Zedillo reconoció que el proceso electoral en el que había resultado electo fue “legal pero inequitativo”, y se comprometió a promover una reforma electoral que lograra el consenso de los cuatro partidos políticos representados en el Congreso (PAN, PRI, PRD y PT). Nuevamente es el Ejecutivo federal quien toma la iniciativa para continuar los cambios en la legislación electoral.

La discusión en torno a la reforma electoral fue un largo proceso de negociaciones que duró casi dos años, en el que se puso de manifiesto la voluntad presidencial de alcanzar consensos. No obstante, las tensiones de la vida política de un país con escenarios electorales crecientemente competitivos dificultó el mantenimiento de los acuerdos. En diversas ocasiones, el PRD y el PAN se retiraron o amenazaron con retirarse de las negociaciones.

La reforma constitucional en materia electoral fue aprobada por consenso el 30 de julio de 1996, con 455 votos a favor y ninguno en contra en la Cámara de Diputados; en el Senado fue aprobada por los 124 miembros presentes, y 27 congresos locales la aprobaron por unanimidad (Becerra, Woldenberg y Salazar, 2000: 419). La unanimidad en la aprobación de la reforma constitucional es expresión del arduo trabajo de negociación en busca del consenso necesario para perfeccionar las reglas electorales. Los cambios más importantes introducidos por esta reforma constitucional son los siguientes (Becerra, Woldenberg y Salazar, 2000: 412-417):

1. Salió el secretario de Gobernación de la presidencia del Consejo General, cargo que sería asumido por un consejero presidente. El Consejo se integraría además por ocho consejeros electorales. Los consejeros serían nombrados por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios. Los nombramientos de los consejeros deberían realizarse a más tardar el 31 de octubre de 1996.

2. Se estableció un sistema de medios de impugnación para garantizar la constitucionalidad y la legalidad de las resoluciones electorales.
3. El Tribunal Electoral se convirtió en la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación. Este órgano quedó integrado por siete magistrados electorales, uno de los cuales sería electo como presidente. Tanto los magistrados de la sala central como los de las salas regionales serían electos por las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
4. El presidente del Consejo General del IFE, los consejeros electorales, el secretario ejecutivo y los magistrados del Tribunal podrían ser sujetos a juicio político. La Cámara de Diputados, por mayoría absoluta, sería la instancia responsable de declarar la procedencia del mismo.
5. Las constancias de mayoría y de asignación de diputados y senadores podrían ser impugnadas ante las salas regionales del tribunal. Estas resoluciones podrían ser revisadas por la sala superior del Tribunal como última instancia, cuyos fallos serían definitivos e inatacables. El Tribunal haría la declaración del presidente electo.
6. Las constituciones y leyes de los estados en materia electoral deberían garantizar: financiamiento público equitativo a los partidos políticos; condiciones de acceso equitativo de los partidos a los medios de comunicación; topes de campaña; tipificación de los delitos y sanciones electorales.
7. Cambió de 1.5% a 2% la votación mínima de los partidos políticos para tener derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.
8. Ningún partido podría contar con más de 300 diputados.
9. En ningún caso los partidos políticos podrían tener escaños en un porcentaje superior a 8% de la votación obtenida.
10. Los 128 integrantes de la Cámara de Senadores se elegirían bajo los siguientes principios: dos senadores por entidad por el principio de mayoría relativa; uno a la primera minoría, y el cuarto por el principio de representación proporcional de acuerdo con listas presentadas por los partidos en una sola circunscripción.

Elección presidencial 2006

11. Asociación libre, pacífica e individual a un partido político, lo que representa la prohibición de la afiliación colectiva.
12. Reglas claras para el control del financiamiento y gastos de campaña.
13. El financiamiento público prevalecería sobre el privado. El 70% del financiamiento público sería con base en el porcentaje de votación obtenida en la elección anterior y 30% restante de manera igualitaria.
14. Durante el proceso electoral, el financiamiento de los partidos sería el doble del que reciben por su actividad normal.
15. Se establecieron topes a gastos de campaña; montos máximo de aportación de simpatizantes, y procedimientos para control, vigilancia y sanción por incumplimiento.

La aprobación de la reforma de ley en materia electoral no corrió con la misma suerte de la unanimidad. A este respecto es importante considerar que entre la aprobación de la reforma constitucional y la reglamentación secundaria se dieron importantes cambios en la vida interna de dos de los partidos. Andrés Manuel López Obrador asume la dirigencia nacional del PRD, y el PRI realiza su XVII asamblea, que se caracterizó por una alta conflictividad. El resultado que tuvieron estos dos procesos internos de los partidos fue el endurecimiento de sus posiciones con respecto a la reforma electoral.

Dado que el 31 de octubre era el plazo constitucional para el nombramiento de los integrantes del Consejo General, y que las negociaciones se encontraban empantanadas, fue necesario promover la aprobación de los artículos del Cofipe relacionados con los cambios en la integración del Consejo General del IFE, para proceder a la designación del consejero presidente y los consejeros electorales. El 29 de octubre la Cámara votó por unanimidad los cambios a los artículos del Código y el nombramiento del consejero presidente y los ocho consejeros electorales propietarios y sus ocho suplentes, en votaciones separadas (Becerra, Woldenberg y Salazar, 2000: 420).

El punto que acabó por romper el consenso alcanzado entre los partidos fue la fórmula de financiamiento propuesta por el PRI, que los partidos de oposición consideraban muy elevada. Esa propuesta fue la que quedó incorporada en la reforma a la ley. Dado que la reforma al Cofipe incorporó y aplicó el contenido de la reforma constitucional,

sólo plantearíamos algunas precisiones que nos parecen importantes (Becerra, Woldenberg y Salazar, 2000: 423-454):

1. En el nivel organizativo se creó la secretaría ejecutiva, como instancia de coordinación de las direcciones ejecutivas y con la función de secretario del Consejo General.
2. Cada fracción parlamentaria tendría un consejero del Poder Legislativo en el Consejo General, con derecho a voz.
3. Se dispuso la creación de las siguientes comisiones permanentes integradas exclusivamente por consejeros electorales: fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas; prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión; organización electoral; servicio profesional electoral, y capacitación electoral y educación cívica.
4. Se precisaron las actividades del Instituto relacionadas con: capacitación electoral y educación cívica; geografía electoral; derechos y prerrogativas de las agrupaciones y los partidos políticos; confección del padrón y las listas nominales; diseño e impresión de materiales electorales; preparación de la jornada; cómputos; otorgamientos de constancias de mayoría en elecciones de diputados y senadores; cómputo de la elección presidencial; regulación de la observación electoral y de las encuestas.
5. Se precisaron las funciones de los distintos órganos y autoridades electorales hasta convertirlos en un auténtico manual de procedimientos organizativos.
6. La fórmula de financiamiento público incrementó en más de 500% los recursos públicos destinados a los partidos políticos.
7. Las aportaciones en dinero que realice una persona física o moral no podrían ser mayores a 0.05% del financiamiento público por actividades ordinarias.
8. Se prohibieron los donativos anónimos excepto los obtenidos mediante colectas.
9. Los tiempos en radio y televisión se distribuirían entre los partidos políticos de la siguiente manera: 30% en forma igualitaria y 70% conforme al porcentaje de votación en la elección anterior, y se precisaron los

- tiempos gratuitos a que tendrían derecho los partidos políticos en proceso electoral.
10. La Comisión de Radiodifusión del IFE realizaría monitoreos para evaluar la equidad en la transmisión de la información sobre procesos electorales por parte de los noticieros.
 11. Se prohibió la contratación de espacios en medios de comunicación para propaganda de los partidos políticos por parte de terceros.
 12. Se incorporó a las agrupaciones políticas en la obligación de rendir informes anuales de gastos.
 13. Los topes de gastos de campaña se hicieron extensivos a las coaliciones y sus candidatos.
 14. Se precisaron los requisitos para la obtención del registro de un partido político nacional; se establecieron las causales de pérdida de registro, y se suprimió la figura de registro condicionado.
 15. Se estableció el plazo mínimo de 90 días previos a la elección para la promulgación de leyes electorales federales y locales.

La Cámara de Diputados aprobó el proyecto de reformas al Cofipe el 14 de noviembre de 1996, con 282 votos a favor y 142 en contra. La reforma fue publicada el 22 de noviembre en el *Diario Oficial de la Federación*.

No obstante los buenos oficios del Ejecutivo, que en ese entonces todavía contaba con el apoyo de un partido hegemónico, y a pesar de los importantes estímulos económicos y políticos que obtuvieron los partidos políticos, la pretensión de consenso que se alcanzó en la reforma constitucional fracasó rotundamente en ley secundaria. Este agotamiento de la posibilidad de alcanzar consensos en materia electoral es un punto de la agenda que haría su aparición con virulencia años más tarde.

La construcción de reglas electorales a partir de la crisis de 1988, fue un proceso lento y complejo de definición de acuerdos entre los partidos políticos, primero bajo la hegemonía del PRI y gradualmente entre fuerzas políticas cada vez más equilibradas. Las reformas electorales de 1990, 1993, 1994 y 1996 dan cuenta de ese complicado proceso de creación de una nueva estructura institucional fundada en dos pilares: el de una autoridad administrativa que fue cobrando crecientes niveles de autonomía, y segundo,

el de una autoridad judicial con plena jurisdicción en materia electoral. En la reforma electoral de 1990, el PRI abandonó la soledad que lo había caracterizado para redefinir las reglas del juego electoral, e integró al PAN en la aprobación de la reforma constitucional y de su ley reglamentaria, el Cofipe. No obstante, la pretensión expresa del gobierno de Salinas, y en menor medida de su partido, era la búsqueda del consenso con los demás partidos. El consenso en la aprobación de la reforma constitucional de 1996 en materia electoral expresa el éxito de esta búsqueda, aunque no se viera coronado con un resultado similar en la aprobación de los cambios al Cofipe.

A lo largo de este apartado hemos dado cuenta de algunas transformaciones en los aspectos organizativos de la elección que involucran la creación y consolidación del IFE. La construcción del IFE como máxima autoridad electoral abre paso a una transformación radical del modelo de gobernación electoral, que se dio en el marco de intensas y casi permanentes negociaciones entre fuerzas políticas, que eran a su vez producto y beneficiarias de dichos cambios. Esta particularidad del juego electoral en los años noventa, en la que los jugadores definen las reglas del juego, abarca un ciclo que se abre en 1990 y que parecía cerrado en 1996.

Las elecciones federales de 1997, 2000, 2003 y 2006 fueron organizadas con las reglas electorales definidas en el ciclo de reformas 1990-1996. Las modificaciones introducidas en relación con la equidad de género en las candidaturas de los partidos políticos¹⁶ y el voto de mexicanos en el extranjero,¹⁷ no afectaron significativamente las reglas para la organización de la elección. En estos procesos electorales se definieron cambios fundamentales en las estructuras de gobierno y de representación en el nivel federal.

La transformación de las instituciones electorales abrió cauce a cambios significativos en el comportamiento electoral de los mexicanos. A través de los comicios, la sociedad mexicana expresó una pluralidad creciente que se tradujo en el incremento de la competitividad y en la pérdida

16. El 30 de abril de 2002 fue aprobada una reforma al Cofipe para introducir una cuota mínima de 30% de candidaturas de un solo género por partido político, para cada órgano de representación.

17. El 28 de junio de 2005 se aprobó una reforma al Código para permitir el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

de mayorías, así como en la proliferación de fenómenos de alternancia y gobiernos divididos. La retroalimentación entre las reglas de la competencia y la competitividad permitió el tránsito de elecciones no competitivas hacia elecciones cada vez más disputadas (Méndez, 2003: 118).

Con el fin de ilustrar las profundas transformaciones operadas en las condiciones de la competitividad, presentamos la evolución del índice compuesto de competitividad (IC) propuesto por Irma Méndez de Hoyos.¹⁸

18. El Indicador Compuesto de Competitividad (IC) mide el grado de competitividad de la elección *a* en el tiempo *t*, en sus tres dimensiones: margen de victoria, índice de fuerza de la oposición y diferencia entre el número de victorias por partido. El IC está estimado en porcentajes, tiene un rango de 0 a 100 y crece en orden ascendente. Se calcula de la siguiente forma:

$$IC = \frac{(100 - MV) + FO + DV}{3}$$

Donde:

IC = Indicador Compuesto de Competitividad

MV = Margen de victoria

FO = Índice de Fuerza de la Oposición

DV = Diferencia entre el número de victorias por partido

El Margen de ventaja mide la distancia entre la primera y la segunda fuerza. Su fórmula es la siguiente:

$$MV = v_1 - v_2$$

Donde:

MV = Margen de victoria

v_1 = Porcentaje de votos del primer partido

v_2 = Porcentaje de votos del segundo partido

El Índice de Fuerza de la Oposición mide el peso electoral de todos los partidos de oposición juntos respecto al partido mayoritario. Su rango de valores va de 0 a 100 y se mueve en orden ascendente. Su fórmula es:

$$FO = \frac{(\%OPP / \%P1) * 100}{NP - 1}$$

Donde:

FO = Índice de Fuerza de la Oposición

%OPP = Porcentaje de votos de los partidos de oposición en conjunto

%P1 = Porcentaje de votos del primer partido

NP = Total de partidos compitiendo en la elección

La Diferencia entre el número de victorias por partido mide el grado de concentración de los triunfos electorales tomando como unidad las curules. Tiene un rango de 0 a 100 y corre en orden ascendente. A mayor valor, mayor dispersión de los triunfos de los contendientes. Su fórmula es:

$$DV = \frac{[1 - ((a - b) + (b - c) + (c - d) + \dots + (x - n))] * 100}{p}$$

Donde:

DV = Diferencia entre el número de victorias por partido

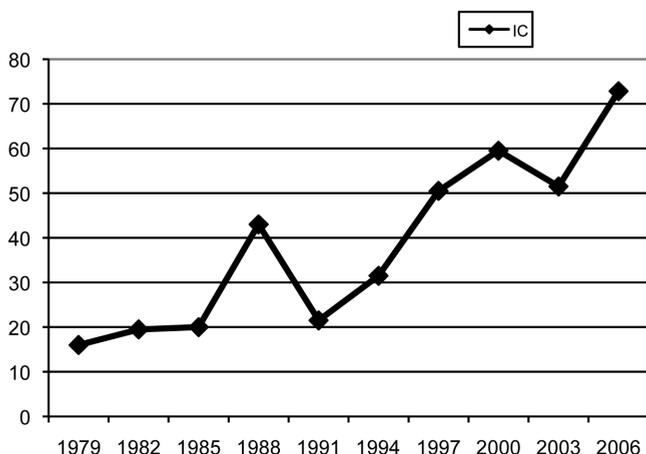
a = Número de victorias obtenidas por el primer partido

b = Número de victorias obtenidas por el segundo partido

c = Número de victorias obtenidas por el tercer partido

Este índice compuesto de competitividad se calcula a partir del promedio de otros tres índices (margen de victoria, índice de fuerza de oposición y diferencia entre el número de victorias por partido), por lo que resulta una medición que pondera las dimensiones consideradas por cada uno de ellos (distancia entre la primera y la segunda fuerza, peso de las fuerzas opositoras y grado de dispersión de los escaños). A continuación se presenta la evolución Índice Compuesto Competitividad (IC) a nivel nacional en el periodo 1979-2006. Los datos que se utilizaron fueron los de las elecciones para diputados federales por el principio de mayoría relativa.

Gráfica 1
Evolución de la competitividad electoral
Elecciones federales de diputados de mayoría relativa
Nivel nacional. 1979-2006



Fuente: Méndez (2003), para las cifras 1979-2003. Para la elección federal 2006, elaboración propia con base en las Estadísticas de la Elección Federal 2006, del Instituto Federal Electoral.

La gráfica muestra cambios significativos en la evolución de la competitividad, en donde se muestra un incremento súbito en 1988, que decae en las elecciones de 1991, en las que se recordará que se dio una importante recu-

d = Número de victorias obtenidas por el cuarto partido
x, n = Número de victorias obtenidas por los partidos x y n
p = Número total de posiciones (distritos o municipios) disputadas en la elección

peración de la votación a favor del PRI. Sin embargo, a partir de ese momento se presenta una tendencia creciente en las elecciones de 1994, 1997 y 2000, con un nuevo descenso en 2003, aunque en un umbral superior a la mitad del valor posible del índice. Finalmente, en las elecciones de 2006, el indicador compuesto de competitividad alcanzó la cifra histórica de 72.81.

Las fronteras de las leyes electorales

A partir de la reforma de 1996, el IFE había realizado ejercicios de fiscalización del financiamiento público y privado de los partidos políticos y había establecido sanciones. Sin embargo, es en la elección del año 2000 donde las denuncias sobre irregularidades adquirieron dimensiones escandalosas. Dichas irregularidades motivaron una respuesta contundente de la autoridad electoral para imponer sanciones históricas a los partidos políticos, en defensa de las reglas de la competencia política. Los casos que motivaron estas sanciones se conocen como *Amigos de Fox* y *Pemexgate*.

El primer caso se inicia el 14 de junio de 2000, cuando Jesús Ortega, representante de la Alianza por México, presentó ante el Consejo General una denuncia sobre la supuesta recepción de fondos provenientes del extranjero a la campaña de Vicente Fox y, siete días después, el diputado priísta Enrique Jackson denunció en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, una presunta red de financiamiento ilícito, tanto del extranjero como de empresas mercantiles, a favor del candidato de la Alianza por México. Entre julio de 2000 y julio de 2001, el IFE realizó un proceso de investigación que se detuvo ante la negativa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a entregarle la información relativa a transacciones financieras de las empresas involucradas en el financiamiento ilícito, bajo el argumento del secreto bancario, fiscal y fiduciario. El PRI interpuso un recurso de apelación ante el TEPJF, el 15 de agosto de 2001. El 7 de mayo de 2002, casi un año después, el Tribunal estableció que el IFE estaba en los supuestos de excepción al secreto bancario, fiduciario y fiscal y, por tanto, tanto la Comisión Nacional de Valores como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estaban obligadas a proporcionar la

información solicitada y ordenó a la Comisión de Fiscalización la reapertura de las investigaciones. A partir de esta resolución, el IFE lleva a cabo una auténtica lucha. Entre julio de 2002 y abril de 2003, varios de los bancos y empresas a los que se solicitó información se ampararon. No obstante que los jueces no están facultados en materia electoral, otorgaron dichos amparos y declararon las suspensiones definitivas. El Consejo General recurrió a dos desplegados públicos solicitando la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), enfrentó cada uno de los juicios de amparo y los fue ganando paulatinamente.

A raíz del triunfo del IFE en el juicio de amparo interpuesto por BBVA Bancomer, el banco recurre a una segunda instancia y solicita la atracción del caso por la SCJN. La Suprema Corte decide negar el amparo y concluye que el IFE, en su labor de fiscalización, debe ser visto como una autoridad hacendaria. Poco antes del fallo de la Corte, Santiago Creel, secretario de Gobernación, anunció que se abrirían todas las cuentas de la campaña panista, además de los desistimientos de los amparos de las personas directamente involucradas.

El IFE pudo determinar que la red de financiamiento detectada aportó a la campaña de Vicente Fox 91 millones de pesos e impuso a la Alianza por el Cambio una multa de 545 millones, de los cuales 361 correspondían al PAN y 184 al PVEM.

El 20 de mayo de 2004, casi tres años después de interpuesta la denuncia, el TEPJF ratifica en términos generales el fallo del IFE, ajustando los montos de las sanciones, dejándole al PAN una multa de 399 millones de pesos y de 99 millones al PVEM, que serían pagados mediante la supresión de las ministraciones por actividades ordinarias, por un plazo de 12 y 9 meses respectivamente. El PAN terminó de cubrir la multa en marzo de 2005 y el PVEM en diciembre de 2004 (Córdova y Murayama, 2006: 113-214).

El caso conocido como *Pemexgate* se inicia con una declaración de Francisco Barrio, Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), el 18 de enero de 2002, en la que se hacía la denuncia respecto a un desvío irregular de recursos de Pemex a su sindicato. El 23 de enero, el PRD interpone una queja ante el Consejo General del IFE denunciando transferencias de Pemex al PRI por 1 100 millones de pesos que fueron

usados en la campaña de Francisco Labastida. Entre enero y noviembre de 2002, el IFE llevó a cabo la investigación correspondiente. Nuevamente enfrentó la negativa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores cuando solicitó las cuentas bancarias a nombre del PRI. Para enfrentar este hecho, el IFE promovió ante el TEPJF un incidente de inejecución de sentencia, esperando que se extendieran las facultades otorgadas en la sentencia relacionada con el caso de *Amigos de Fox*. Sin embargo, para sorpresa de todos, el Tribunal se lo niega, y es el PRI, en junio de 2002, quien autoriza la apertura de sus archivos. Ante esta decisión, la CNBV accede a entregar la información.

Como resultado de la investigación, la Comisión de Fiscalización pudo concluir que “podía constarse que había habido una acción ordenada, concatenada, ejecutada por funcionarios del PRI quienes retiraron los quinientos millones de una cuenta bancaria (del Sindicato de Petróleos), aunque el partido, con el espíritu de ocultar la recepción de esa suma, jamás dejó documento escrito de ello” (Córdova y Murayama, 2006: 81).

La sanción que se fijó por la irregularidad equivalía al doble del monto implicado, es decir, 1000 millones de pesos, que serían pagados entre junio de 2003 y diciembre de 2005 mediante una disminución porcentual de las ministraciones para gastos ordinarios. Decisión que fue avalada por el Tribunal y que “constituyó la más drástica sanción económica conocida en el mundo a un partido político en la historia de sanciones por financiación irregular” (Córdova y Murayama, 2006: 39).

La aplicación de sanciones tan importantes puso en serios problemas el funcionamiento de los partidos políticos, especialmente del PRI, quien se vio obligado incluso a hipotecar sus principales inmuebles para conseguir recursos que le permitieran mantener su estructura. Resulta paradójico que quien fuera durante décadas dueño de los recursos públicos se enfrentara a una situación de auténtica sobrevivencia. También resulta paradójico que uno de los saldos de la contienda donde se mostró la capacidad del sistema electoral para procesar la alternancia en la presidencia, haya sido también expresión de que los partidos políticos, en su estrategia por obtener el poder presidencial, estarían dispuestos a violar las

reglas del juego que ellos mismos acordaron. Las violaciones flagrantes a los topes de campaña, en un sistema de financiamiento público tan caro, puso de manifiesto un barril sin fondo en lo que a recursos para campañas políticas se refiere. Esto último plantea el serio problema del mercado económico electoral que se construyó a partir de las reformas electorales, carente de controles y de códigos de ética.

En octubre de 2003, en vísperas de la renovación del Consejo General, la primera sin una reforma electoral de por medio, los integrantes del Consejo saliente hicieron público un documento intitulado “Notas para una reforma electoral: una visión de conjunto”.¹⁹ En ese documento, que se conoce como el *Testamento de los consejeros*, se plantea un conjunto de modificaciones en materia electoral como resultado de su experiencia en la aplicación de la normatividad y de las dificultades y vacíos identificados.

Si bien es cierto que en el citado documento se hace un diagnóstico preciso de los principales vacíos y deficiencias que se habían hecho patentes, sobre todo en la elección de 2000, en su introducción se hacen aseveraciones que desestiman la gravedad de las fallas del sistema electoral y la urgencia de la reforma. El texto se inicia con un reconocimiento de que las normas del sistema electoral son “suficientes para garantizar la organización eficaz, competitiva y transparente de las elecciones” y, si bien es cierto que se han identificado las deficiencias que se incluyen, ninguna de ellas “es tan grave como para impedir que las elecciones federales puedan seguir estando bien organizadas y arrojando resultados transparentes” (Ex consejeros electorales, 2003: p. 75). Este posicionamiento tan tibio hace poca justicia a la gravedad de las irregularidades que se presentaron en la elección de 2000 y al conocimiento que se tenía de la falta de respeto de los partidos políticos a la legalidad electoral. Las propuestas consideraron aspectos relacionados con el costo y las condiciones de la competencia; las facultades de la autoridad electoral, y la organización de los procedimientos electorales. Por la importancia futura de las propuestas, las enumeramos a continuación:

19. *cf.* Ex Consejeros Electorales (2003: 75-94).

Elección presidencial 2006

1. Revisar la fórmula de financiamiento, evitando hacerla depender de factores tan variables como el número de partidos y de reducir en 50% el financiamiento en elecciones intermedias.
2. Reducir la duración de las campañas de presidente, senadores y diputados.
3. Reglamentar las precampañas internas para la selección de candidatos.
4. Revisar los métodos para la compra de propaganda en radio y televisión, considerando diversas modalidades, pero con la prohibición expresa de que “ningún tercero pueda contratar tiempos de radio y televisión a favor de un partido o de un candidato” (Ex consejeros electorales, 2003: 79). El hecho de que este último señalamiento aparece mencionado en dos ocasiones en un documento tan breve, deja ver que se trataba de un asunto preocupante en opinión de los consejeros.
5. Limitar el uso de franquicias postales dada su fuerte carga presupuestal.
6. Reglamentar las aportaciones de militantes y organizaciones al financiamiento de los partidos a través del establecimiento de montos máximos de las cuotas.
7. Que el IFE sea el responsable directo e indelegable de verificar el cumplimiento de los requisitos que deben cumplir las organizaciones que pretendan convertirse en partido político.
8. Establecer un procedimiento de liquidación de los bienes de los partidos que pierdan su registro.
9. Revisar las normas que regulan los derechos y obligaciones de las agrupaciones políticas nacionales.
10. Incluir al IFE como sujeto activo de controversia constitucional.
11. Eliminar el secreto bancario, fiduciario y fiscal para efectos de fiscalización.
12. Otorgar al IFE facultades de investigación y apremio a empresas y personas físicas con actividad empresarial en el desahogo de quejas.
13. Incluir el criterio de coordinación obligatoria entre el IFE y las autoridades electorales locales para efectos de fiscalización.
14. Definir las modalidades del voto en el extranjero.

15. Desconcentrar en el IFE y en el TEPJF los procedimientos administrativos de sanción, excepto los relativos a fiscalización y vida interna de los partidos.
16. Revisar las normas para la contabilización de votos de cada uno de los partidos que participan en las coaliciones electorales.
17. Establecer una vigencia legal a la credencial de elector.
18. Ampliar de cinco a diez el número de casillas especiales por distrito.
19. Posibilitar el acceso a una muestra de la documentación electoral con fines de estudio.
20. Diferenciar los horarios de integración y de apertura de las casillas.
21. Concentrar en una fecha las jornadas electorales que se realizan en un año en cada entidad.

El esbozo del diagnóstico de la normatividad elaborado por el Consejo saliente enumera aspectos relevantes como la prohibición de la contratación de propaganda por terceros en el mismo nivel que cuestiones operativas menores, como la vigencia de la credencial para votar. Se trata de una suerte de lluvia de ideas más que de una propuesta articulada y jerarquizada. No obstante, en ese documento se habían delineado los vacíos legales que alimentaron y potenciaron los conflictos electorales en 2006.

El inicio del conflicto

El primer hecho que colocó en la arena política el conflicto entre los partidos políticos y el IFE fue el proceso de nombramiento del Consejo General en octubre de 2003.

El proceso de designación de consejeros electorales en 2003, el primero que se hizo sin una reforma electoral de por medio y por ende sin los incentivos para propiciar el acuerdo de los partidos, puso de manifiesto la naturaleza conflictiva y la perversión de esta regla.

En el inicio de las negociaciones, el PRI, el PAN y el PRD acordaron que la designación de los consejeros sería por cuotas de acuerdo con el

peso de sus fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados. De esta forma, le correspondería al PRI proponer el candidato a consejero presidente y dos consejeros electorales; al PAN y al PRD les corresponderían tres consejeros respectivamente. Adicionalmente, estos tres partidos acordaron que los ex consejeros no podrían ser candidatos para el nuevo Consejo. Elba Esther Gordillo, lidereza de la fracción priísta, propuso a Luis Carlos Ugalde como consejero presidente. Por su parte, el PRD propuso al ex consejero Jesús Cantú Escalante para el mismo puesto, con lo cual se tensaron las negociaciones. El PRD mantuvo su postura hasta pasado el mediodía del 31 de octubre, fecha límite para nombrar al nuevo Consejo. En respuesta a esta rigidez, y tomando en cuenta que contaban con la mayoría calificada que señala la ley, el PAN y el PRI deciden romper las negociaciones en busca del consenso y acuerdan integrar un Consejo conformado por cuatro propuestas de cada partido, bajo la presidencia de Luis Carlos Ugalde. A pesar de que el PRD decidió retirar la candidatura de Cantú, no hubo cambio en la posición el PAN y el PRI. Según José Antonio Crespo (2003), uno de los candidatos a consejero por el PRD, los perredistas esperaban una llamada del presidente que impidiera la exclusión, “pero tal llamada jamás llegó”. Cerca de la medianoche del 31 de octubre, en la Cámara de Diputados, se aprobó la integración del Consejo General con los votos de los diputados del PRI y del PAN.

En 2003 el nombramiento de los consejeros electorales cumplió con la regla legal de la mayoría calificada, pero no con la regla no escrita de la unanimidad. La no participación del PRD en el acuerdo, como resultado de una exclusión por parte del PAN y del PRI o de su autoexclusión, abrió paso a un cuestionamiento sobre la legitimidad de la autoridad electoral. A partir de ese momento, el PRD, el PT, Convergencia y múltiples analistas empezaron a generar un ambiente de sospecha respecto a la capacidad e imparcialidad del nuevo Consejo. Citamos las palabras que el periodista Ricardo Rocha (2003) dijo lapidariamente: “este Consejo General del IFE inicia sus trabajos con un déficit de credibilidad y confianza. Estas dudas inciden desde ahora en el proceso del 2006”.

Las deficiencias en la legislación que habían identificado los ex consejeros no pudieron ser subsanadas en virtud del fracaso de la reforma elec-

toral en 2004. No fue posible conciliar las diferencias entre la propuesta foxista de reforma y la del PRI, PRD y Convergencia, a pesar de que ambas recogían buena parte de las recomendaciones contenidas en el denominado *Testamento de los consejeros*. La reforma apoyada por el PRI, PRD y Convergencia contiene señalamientos que dejan ver una clara tendencia a imponer límites a la autonomía del IFE. La iniciativa de ley planteaba el otorgamiento de la facultad a la Cámara de Diputados para remover, por mayoría calificada, a los consejeros electorales por una causal tan abstracta como “la violación sistemática y reiterada de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad”. Incluía también la facultad de la Cámara para designar a un contralor interno con facultades para la destitución e inhabilitación de cualquier funcionario del Instituto. En el caso de que se tratase de un consejero electoral o del secretario ejecutivo, sería la propia Cámara la que definiría la sanción. Asimismo, permitía que el IFE pudiese ser demandado por los partidos en el renglón de daños y perjuicios frente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Cualquier funcionario del Instituto que fuese demandado y sentenciado podría llegar a ser responsable del pago de las indemnizaciones. La iniciativa también arremete contra el TEPJF al proponer la reducción de sus salas regionales, de su gasto y de toda su estructura (Cámara de Diputados, 2004).

Resulta evidente que esta iniciativa buscaba minar la autonomía del IFE, no obstante que en su papel de autoridad en materia de organización de elecciones estaba facultado para sancionar las conductas ilícitas de los partidos políticos; el hecho de otorgar a los partidos capacidad para sancionar a las autoridades y funcionarios electorales, generaba una capacidad disuasiva de los partidos sobre las decisiones de la institución que afectarían sus intereses.

Ante la inexistencia de una reforma electoral, el Consejo General estableció normas que paliaran en alguna medida las limitaciones legales y garantizaran en la medida de lo posible la equidad, imparcialidad y confianza en el proceso electoral de 2006. Los acuerdos adoptados en este sentido fueron (IFE, 2006a: 9-10):

Elección presidencial 2006

1. Se elaboró un reglamento relativo a la disolución, liquidación y destino de los bienes de los partidos políticos.
2. Se estableció un nuevo reglamento de fiscalización que preveía que por primera vez los partidos políticos estuviesen obligados a entregar al IFE informes sobre los recursos ejercidos en los procesos internos para elegir a sus candidatos a la presidencia de la República.
3. Se aprobó la llamada “tregua navideña” que obligó a suspender los actos proselitistas al concluir los procesos internos y hasta el inicio de las campañas electorales a la Presidencia.
4. Por primera vez se emitieron reglas de neutralidad para ser atendidas por los servidores públicos.
5. Se acordó realizar monitoreos de los promocionales de los partidos en radio y televisión, en medios impresos de circulación nacional y de las 32 entidades federativas, tanto a nivel de las precampañas como de las campañas. Por primera vez se hizo un monitoreo de los promocionales en anuncios espectaculares.
6. Se realizaron monitoreos del contenido de los noticieros y programas especiales de discusión política para vigilar el tratamiento equitativo de candidatos y partidos.

Si bien estos acuerdos estaban orientados a resolver posibles puntos de conflicto en la elección de 2006, se trataba de decisiones muy limitadas que se restringían a aspectos administrativos con una obligatoriedad jurídica muy endeble, ya que apelaban fundamentalmente a la ética política de los actores.

La manifiesta debilidad del IFE por la ausencia de reforma electoral y los cuestionamientos a su Consejo General, crearon un caldo de cultivo propicio para que los partidos desplegaran estrategias tendientes a debilitar aún más a la institución. La decisión del PRI de nombrar como su representante ante el Consejo General a Felipe Solís Acero, ex secretario ejecutivo del IFE durante la presidencia de Woldenberg, generó una gran presión sobre las decisiones que a partir de entonces se adoptaron en el Consejo.

Los cuestionamientos más importantes a la organización del proceso electoral, impulsados por los partidos políticos, tuvieron como blanco el

padrón electoral, el conteo rápido y el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).

La estrategia para deslegitimar el padrón electoral fue impulsada por el PRD y algunos líderes de opinión afines a la candidatura de Andrés Manuel López Obrador. Uno de los indicadores de esta estrategia fue el volumen de observaciones a la lista nominal de electores, que pasó de unos cuantos miles en elecciones anteriores a la estratosférica cifra de siete millones. Dada la brevedad del plazo de ley de un mes para que el Registro Federal de Electores diera respuesta puntual a las observaciones presentadas por los partidos, los siete millones de observaciones planteaban un serio desafío a la autoridad. Del total de 7,281,310 observaciones formuladas por PAN, PRI, PRD y Convergencia, únicamente 131,887, es decir, sólo 1.81%, procedieron. Sin embargo, los recursos que se emplearon para realizar este trabajo implicaron un retraso de 36 horas en la impresión de los listados nominales, la reimpresión de 38,612 cuadernillos y la utilización de 700,000 hojas adicionales (IFE, 2006b).

El 25 de mayo de 2006, en una sesión del Consejo General, se hace la declaratoria de validez y definitividad del padrón electoral de acuerdo con la normatividad. Posteriormente, tres hechos divulgados ampliamente en los medios colocaron el problema de la confiabilidad del padrón electoral en la arena política, situación que no sucedía desde 1994. El primero de ellos fue la denuncia de un posible contrato del IFE con la empresa Hildebrando, en la que participaba Diego Zavala, cuñado del candidato del PAN a la presidencia. Hildebrando comercializaba el programa Oracle, que se utiliza en la elaboración de la base de datos del padrón electoral. Sobre esta base se apuntó la posibilidad de existencia de un algoritmo que permitiría la manipulación del padrón para beneficiar al PAN. El segundo hecho consistió en la denuncia de la existencia de una página en el intranet del PAN, en la que se podían consultar los datos de los ciudadanos inscritos en el padrón. La tercera anomalía la presentó Carmen Aristegui en su programa, en el que manifestó que contaba con copias de cinco registros de ciudadanos distinguidos tal y como aparecen en las bases de datos del RFE. Estos tres hechos fueron utilizados por el PRD para denunciar la enorme vulnerabilidad que existía en el padrón electo-

ral, lo que ponía en tela de juicio la confiabilidad del instrumento. Las discusiones respecto a estos hechos se llevaron hasta el Consejo General, y un día antes de la elección suscitaron fuertes enfrentamientos entre los partidos en la Comisión Nacional de Vigilancia. En esa sesión de la CNV, el representante del PRI, Hugo Patlán Matehuala, señaló que “en todo este entramado la gran perdedora es la institución [...] dicen algunos con mucha irresponsabilidad que el padrón es vulnerable, así sin más, lo que nos parece a nosotros es que el gran daño es en el ámbito político. El gran perdedor ha sido el padrón electoral” (IFE, RFE, 2006) y, concluiríamos nosotros, el Instituto Federal Electoral.

A pesar de que las autoridades electorales dieron respuesta puntual a las denuncias y turnaron a las autoridades competentes los aspectos que rebasaban su jurisdicción, la sospecha sobre el padrón quedó sembrada y se extendió la sombra sobre la posibilidad de la preparación de un gran fraude desde el IFE. En este contexto de sospechas, cualquier error se maximiza, como sucedió con la omisión de la publicación de las cifras definitivas en la página de Internet. Esta falta de actualización generó confusiones que condujeron incluso a acusar al IFE de estar realizando un “ratón loco electrónico” (Hernández, 2006).

La estrategia de cuestionamiento del conteo rápido corrió en esta ocasión a cargo del PRI. El conteo rápido es un instrumento de estimación de resultados de una elección el mismo día de la jornada, que se adoptó para generar certeza, sobre todo después de la traumática “caída del sistema” la madrugada del 7 de julio de 1988, con la consiguiente interrupción de la información. Los conteos rápidos se habían venido realizando en elecciones federales desde 1994 y su diseño y aprobación, hasta antes de la elección de 2006, había sido encargada fundamentalmente al Comité de Expertos. Para el proceso electoral de 2006, fue el propio Felipe Solís Acero quien exigió la participación de los partidos políticos en el diseño de los procedimientos. Los trabajos de la comisión que se integró para este efecto se desarrollaron a lo largo de seis meses. Desde el principio fue evidente que el PRI tenía la intención de obstaculizar la realización del conteo rápido, de tal manera que los resultados de la elección dependieran del cómputo distrital y no de una estimación estadística. En

este sentido, se logró imponer el no acceso a la muestra de casillas a la estructura del IFE hasta un día antes de la elección, de tal forma que no fue posible realizar los ajustes logísticos que garantizaran la cobertura total de la muestra, como había sucedido en las elecciones anteriores y, asimismo, se le impuso a Luis Carlos Ugalde el formato de su discurso para dar a conocer los resultados, en el que se estableció la restricción de no informar los resultados del conteo si el margen de ventaja era menor a un punto porcentual. Cuando el IFE determina entregar la muestra a su estructura el sábado 1.º de julio, Solís Acero sale a los medios a cuestionar esta acción y la validez del instrumento, con argumentos que ponían en tela de juicio el profesionalismo de la estructura del Instituto.

Un elemento que contribuyó al enrarecimiento del clima del proceso electoral fueron los spots con ataques y descalificaciones presentados por el PAN y por la Coalición por el Bien de Todos entre marzo y junio. Nuevamente se puso en evidencia la insuficiencia de la legislación electoral, pues si bien es cierto que el Consejo General contaba con el procedimiento de resolución de “queja genérica”, éste tardaba cuando menos seis semanas. En el mes de abril el Consejo General resuelve la queja que interpuso la Coalición por el Bien de Todos contra la Coalición por México, declarándola infundada con base en la defensa del principio de libertad de expresión. El Tribunal modifica esta decisión declarando fundado el recurso y manda al Consejo General para diseñar un procedimiento especializado que desahogase de manera expedita estas quejas. El procedimiento diseñado tardaba aproximadamente diez días para elaborar un dictamen.

Los partidos continuaron presentando este tipo de spots. Se presentaron 28 quejas de spots que contenían descalificaciones. La estrategia de los partidos fue la de retirar el spot entre 24 y 48 horas antes del fallo del Consejo General, de tal manera que cuando se emitía el dictamen ya no había nada que corregir. Esta estrategia de los partidos puso en ridículo la actuación del Consejo General y redujo a la impotencia sus resoluciones (IFE, 2006d).

En el mes de junio, el Consejo Coordinador Empresarial presenta en los medios un spot en el que se promovía el miedo al cambio. El trasfondo del anuncio era el ataque a la candidatura de Andrés Manuel López Obrador. Nuevamente el IFE se enfrentó a las barreras de la ley pues su actua-

ción se restringió a exhortaciones sin ningún resultado, pues el anuncio no fue retirado. Los partidos políticos aprovecharon la oportunidad para lanzar nuevos ataques contra el PRI por su incapacidad para crear un ambiente de confianza en la organización de elecciones limpias.

En este clima de descalificaciones entre los contendientes y de éstos a la autoridad electoral, llega la jornada del 2 de julio. Ese día se dejaron de instalar solamente 11 casillas de las 130,488 aprobadas. Los representantes del PAN estuvieron presentes en 79% de las casillas; los de Alianza por México en 87%, y los de la Coalición por el Bien de Todos en 78% (IFE, 2006d). Acudieron a las urnas 41.8 millones de los 71.4 millones de ciudadanos inscritos en la lista nominal, que representa una tasa de participación de 58.55%; 5.42% menos que en 2000, pero cuatro millones más de electores en términos absolutos.

A pesar de las descalificaciones que los partidos habían realizado en contra del IFE a lo largo de la campaña, en la sesión del 2 de julio su ánimo era reposado y optimista. El presidente Fox fue objeto de múltiples críticas por su intromisión a favor del candidato del PAN. Incluso la Coalición por el Bien de Todos, en voz de su representante ante el Consejo General, Horacio Duarte, formuló un reconocimiento al IFE. “Estamos convencidos de que los diversos instrumentos electorales que se han dotado por parte del Instituto Federal Electoral tienen un rango de aceptabilidad que nos permite concluir el día de hoy la jornada electoral con buenos resultados” (IFE, 2006e). Acto seguido, hacía patente una tranquilidad basada en la seguridad del triunfo: “estamos convencidos en la Coalición por el Bien de Todos de que esta jornada electoral [...] traerá resultados para la democracia mexicana, resultados para que a partir del primero de diciembre una opción distinta pueda gobernar [...] Estamos convencidos en esta coalición que esta coalición electoral habrá de transformarse, más adelante, en coalición de Gobierno”.

Al cierre de la votación y conforme se acercaba la hora en que debían darse a conocer los primeros resultados de los conteos rápidos realizados por empresas contratadas por los medios de comunicación, los ánimos se tensaron. Y se tensaron aún más cuando ningún medio se atrevió a dar resultados en virtud de lo cerrado de la votación. De esta forma, se dejaba

al conteo rápido del IFE la grave responsabilidad de dar los resultados por primera vez en la historia. Fue así cuando, en cumplimiento del formato de discurso acordado con los partidos políticos, Luis Carlos Ugalde, presidente del Consejo General del IFE, pronunció las siguientes palabras:

El Comité Técnico ha informado que no es posible determinar, dentro de los márgenes científicos establecidos para el conteo rápido, el partido o coalición que haya obtenido el mayor porcentaje de la votación emitida. En otras palabras, el margen de diferencia entre el primero y el segundo lugar es muy estrecho, y por lo tanto, no es posible anunciar en este momento a un candidato ganador [...] esto significa que todos debemos esperar a que concluyan los cómputos [distritales del 5 de julio] de la votación presidencial en cada uno de los trescientos distritos. Mientras tanto, cualquier persona puede consultar el Programa de Resultados Electorales Preliminares a través de internet. Gracias al PREP los mexicanos podemos conocer los resultados casilla por casilla.

En un claro desconocimiento al mandato del IFE, tanto los candidatos del PAN como de la Coalición por el Bien de Todos se apresuraron a anunciar su triunfo, sin ofrecer cifras pero afirmando la contundencia de su respectiva victoria. El 3 de julio Andrés Manuel López Obrador declaraba que “según las actas tenemos una ventaja de 500,000 votos”. Por su parte, Felipe Calderón festejaba su triunfo declarando “he ido arriba desde el primer momento”.

El escenario de triunfo del PRD que se vislumbró en la sesión del Consejo General se vio ensombrecido por los datos de la elección. Ana Cristina Covarrubias, responsable de encuestas y del conteo rápido de López Obrador, reveló meses más tarde la información transmitida al candidato: “Hacia la medianoche, las tendencias se estabilizaron y cerramos con un punto porcentual de más a favor de Felipe Calderón sobre Andrés Manuel López Obrador” (Galván, 2006 y Tello, 2007).

A partir de este momento, López Obrador diseña una estrategia de cuestionamiento de los resultados y del proceso electoral en su conjunto. El primer paso sería el cuestionamiento de los resultados del PREP; el segundo, la denuncia de actos irregulares de funcionarios de casilla y

representantes de partido, y el tercero el cuestionamiento de los cómputos distritales que se realizarían el 5 de julio.

La madrugada del 3 de julio, López Obrador denunció ante los medios que según los resultados reportados por el PREP faltaban por contabilizarse a los partidos políticos casi tres millones de votos. La confusión sembrada por las declaraciones de López Obrador tuvo que ser aclarada con la intervención del presidente del IFE.

El 4 de julio, Luis Carlos Ugalde señaló lo siguiente:

Cabe señalar que el 10 de febrero de 2006, el Comité Técnico Asesor del PREP y los partidos políticos acordaron que, para asegurar la claridad en los resultados que exhibe el PREP, las actas con algún error de llenado serían registradas como recibidas, pero no serían contabilizadas en la suma de votos por partido o coalición. El IFE y los partidos acordaron colocar la información de esas actas en un rubro llamado “archivo de inconsistencias”.

Los partidos políticos, al igual que cualquier persona que consulte la página de Internet del PREP, tienen conocimiento y pleno acceso a esta información. Desde el domingo por la noche los partidos políticos han consultado esa información.

Como informó hace algunos momentos el Comité Técnico Asesor del PREP, hay 11,184 actas de la elección de Presidente de la República, que fueron recibidas pero no fueron contabilizadas en la suma de votos por partido o coalición. Estas 11,184 actas representan 2,581,226 votos que serán sumados una vez que esas actas sean revisadas durante los cómputos distritales.

Esta aclaración pública llegó tarde, pues la información de ese “archivo de inconsistencias” que sí conocían los partidos políticos, no era del dominio público. Por lo tanto, las afirmaciones de López Obrador fortificaron para sembrar la duda respecto al PREP y en general respecto al IFE.

El segundo ataque al PREP fue el relativo al flujo de resultados. Desde las ocho de la noche que se dieron a conocer los primeros datos Felipe Calderón superaba a Andrés Manuel López Obrador y no dejó de hacerlo hasta que cerró la noche del 3 de julio. El PREP dio a conocer 128,771 actas para la elección de presidente y a su cierre mostraba una

diferencia de 1.04% a favor del candidato del PAN sobre el de la Alianza por el Bien de Todos. Si se tomaban en consideración las actas inconsistentes, esta diferencia disminuía a 0.62% (IFE, 2006f: 31).

Diversos analistas consideraron que la ocurrencia de estas tendencias era estadísticamente imposible,²⁰ dejando entrever un posible fraude a partir de la manipulación de las cifras por parte de la autoridad electoral.

Para probar el “evidente” fraude electoral, López Obrador presentó ante los medios un video en el que el presidente de casilla, frente a los representantes de los partidos políticos (incluido el del PRD), introducía boletas en diferentes urnas y comentó que se había tratado de un procedimiento general. Efectivamente, la introducción de boletas en las urnas es un procedimiento generalizado que se lleva a cabo cuando se identifican boletas que los ciudadanos introdujeron de manera equivocada.

Las aclaraciones de las autoridades electorales y de los propios funcionarios de casilla no contribuyeron a disipar las dudas. La sospecha había sido sembrada con gran eficacia. Esto puso de manifiesto la fragilidad de la confianza construida en el IFE.

Finalmente, respecto al cuestionamiento de cómputos distritales, la estrategia de los representantes de la Coalición por el Bien de Todos de procurar la apertura del mayor número de paquetes se enfrentó a la instrucción precisa de Luis Carlos Ugalde de proceder a la apertura de los paquetes exclusivamente en los casos previstos por la ley. Como resultado de esto, de los 137,477 paquetes electorales se abrieron 2,864, de los cuales la Coalición solicitó 1,740 (IFE, 2006f: 60).

Los cómputos de la elección a la presidencia en los 300 distritos ratificaron el triunfo del candidato del PAN, precisando el margen de victoria en 0.58%. El 6 de julio Luis Carlos Ugalde dio a conocer los resultados de la elección presidencial, en donde señaló el triunfo de Felipe Calderón, y cometió un exceso discursivo que resultó muy costoso en el contexto de cuestionamiento a la autoridad electoral cuando señaló que “la regla de oro de la democracia establece que gana el candidato que tenga más votos”.

20. *cf.* V. De Icaza-Herrera (2006) y Lara y Caballero (2006).

Esta declaración fue interpretada como una toma de partido del IFE a favor de Felipe Calderón, aduciendo que es el TEPJF la instancia que puede hacer la declaración de validez de la elección y del presidente electo.

A partir de esa fecha, Andrés Manuel López Obrador emprende una campaña de movilización en defensa de su triunfo y declara a Felipe Calderón como presidente espurio, fruto del fraude y la imposición. A la par de las declaraciones y movilizaciones, se promueven recursos de inconformidad ante el Tribunal. En las movilizaciones empieza a tomar fuerza la consigna de “voto por voto, casilla por casilla”, que hacía referencia a la apertura de todos los paquetes electorales para la elección presidencial.

En los recursos presentados por la Coalición ante el TEPJF se manejan argumentos como la intervención facciosa del presidente de la República; el desvío de fondos públicos a favor del PAN; la participación de un ex presidente español a favor del candidato panista; la actuación parcial del presidente del IFE al anunciar el triunfo de Felipe Calderón; la intervención de organismos empresariales en los medios de comunicación con fines electorales, y la guerra sucia en los medios de comunicación. Todo ello con la idea de documentar un clima general del proceso electoral que podría fundar su anulación, la cual que nunca se pidió expresamente. La petición de contabilización de casillas en los recursos no fue la del total, pues sólo se solicitaron recuentos en 281 de los 300 distritos (TEPJF, 2006).

Para complementar su estrategia, durante el mitin celebrado el 29 de julio, López Obrador determina establecer un plantón desde el Zócalo hasta Paseo de la Reforma con la clara finalidad de presionar al Tribunal para lograr el conteo absoluto de casillas. El 5 de septiembre, el TEPJF, tras haber contabilizado 11,722 casillas en 149 distritos (TEPJF, 2006: 276), realiza el cómputo presidencial definitivo, declara válida la elección y otorga a Felipe Calderón la calidad de presidente electo. A partir de este momento, López Obrador redefine su estrategia con la frase “al diablo con las instituciones” y convierte al IFE y en segundo término al TEPJF en blanco de sus ataques. El plantón instalado en el centro histórico se mantuvo durante cincuenta días, hasta la noche del 15 de septiembre.

Los efectos del conflicto postelectoral de 2006 sobre la valoración ciudadana del IFE fueron registrados por varias empresas encuestadoras. Parametría (2006: 7-8) realizó un seguimiento de la opinión ciudadana respecto al IFE, en la que registró una pérdida de 14 puntos porcentuales en la valoración del Instituto como una institución “buena” o “muy buena”, que pasó de 65% en el periodo mayo-junio a 51% en septiembre. En el continuo de calificación del desempeño institucional, el IFE pasó en el mismo periodo de 8.1 a 7.15. El descenso en los indicadores de credibilidad del IFE resulta aún más claro si se descompone por rubros de actividad. El siguiente cuadro muestra sensibles cambios en la percepción ciudadana respecto al Instituto.

Cuadro 2			
Opinión ciudadana respecto al desempeño del IFE			
Actividad	Mayo-junio 2006 "Muy bien" y "Bien"	Septiembre 2006 "Muy bien" y "Bien"	Diferencia
Organización de las elecciones	82%	62%	-20%
Imparcialidad en las elecciones	71%	52%	-19%
Confiabilidad de los resultados de las elecciones	72%	52%	-20%
Promoción del voto	78%	64%	-14%
Credencialización de ciudadanos	86%	68%	-18%
Pedir cuentas a los partidos políticos y aplicar sanciones	64%	48%	-16%
Educación cívica	66%	54%	-12%
FUENTE: Parametría (2006: 9).			

Respecto a indicadores de la autonomía y la independencia del IFE, se registraron cambios de distintas dimensiones, pero todos ellos en detrimento de la institución.

Con respecto a la pregunta “¿en su opinión, el IFE es o no es independiente del gobierno federal?”, en mayo-junio de 2006, 66% respondió “sí es independiente”, mientras que 23% aseguró que “no es independiente”. Para septiembre de 2006, el primer porcentaje descendió a 54%, y el segundo a 37% (Parametría, 2006: 14).

En relación con la pregunta “¿usted cree que el Instituto Federal Electoral (favorecerá o favoreció) a algún partido político o no en las elecciones presidenciales del 2 de julio?”, en mayo-junio de 2006, 72% respondió que “no favoreció”, mientras que 16% apuntó que “sí favoreció”. Para

septiembre de 2006, sólo 54% respondió que no favoreció y 38% que sí (Parametría, 2006: 18).

Finalmente, en relación con la credibilidad y confianza en el IFE, su capital más valioso, también se registraron descensos sensibles. Para Consulta Mitofsky (2006), “la institución más lastimada en su confianza y de manera natural dado el cuestionamiento que se le ha hecho durante más de dos meses es el IFE, que pasa del tercer lugar en mayo al décimo primero en agosto de 2006”.

Parametría (2006: 19) registró que para mayo-junio de 2006, 80% de los encuestados aseguró que el IFE realizaría elecciones presidenciales confiables el 2 de julio, mientras que 12% opinaba que no. Para septiembre de 2006, el primer porcentaje descendió a 59% y el segundo subió a 35%. La confianza ciudadana en los resultados anunciados pasó de 74% (mayo-junio de 2006) a 56% (septiembre de 2006) (2006: 22).

En septiembre de 2006, 50% de los ciudadanos encuestados respondió que no hubo fraude electoral y 37% afirmó que sí (2006: 25).

Aparentemente, el TEPJF no se vio tan afectado como el IFE por el conflicto postelectoral, pues como muestran los resultados de la encuesta de Parametría (2006: 42), 50% sigue demostrado mucha o alguna confianza en la institución mientras que 19% expresó tener poca o ninguna confianza, y 31% no respondió.

El conflicto postelectoral de 2006 puso de manifiesto las debilidades del arreglo institucional para regular comicios altamente competitivos. El pequeño margen de ventaja entre el candidato triunfador y su más cercano competidor puso a prueba las reglas electorales y la madurez de los actores y las instituciones, como sucede en otros regímenes democráticos, pero también reveló una vocación altamente perniciosa de los partidos para aprovechar los vacíos legales, las omisiones y debilidades de la autoridad y el desconocimiento de la ciudadanía del complejo marco de reglas electorales en defensa de sus intereses, así fuese a costa de la credibilidad en la institución que cristaliza un arduo proceso de cambio político centrado en lo electoral. Como las cifras muestran, el IFE resultó muy lastimado en la percepción ciudadana respecto a su desempeño, autonomía y credibilidad.

La toma de posesión de Felipe Calderón como presidente el primero de diciembre de 2006, se dio en el marco de intensas presiones políticas y de un fuerte operativo de seguridad en las inmediaciones del Palacio Legislativo de San Lázaro. En su discurso de toma de posesión, Calderón convocó al Congreso de la Unión a discutir una iniciativa de reformas a la Constitución y a las leyes electorales, para lograr la “tercera generación de avances en esta materia”. Para ello, ordenó al secretario de Gobernación establecer acercamientos con las fuerzas políticas para la integración de una agenda de diálogo y negociación, y propuso varios temas: reducción del gasto en campañas electorales y del financiamiento público a los partidos políticos; acortar los plazos de campaña; regular las precampañas, y aumentar las facultades de fiscalización y vigilancia del IFE sobre los ingresos, gastos y patrimonio de los partidos.

El proceso de negociación en torno a la reforma electoral estuvo marcado por la discusión en relación con su Consejo General. El PRD y el PRI exigieron un relevo en el Consejo General como condición para la negociación de la reforma; el primero, por considerar que el Consejo General había sido un actor protagónico en su derrota, y el PRI para concluir el proceso de ajuste de cuentas con Elba Esther Gordillo, artífice del acuerdo con el PAN para la integración del Consejo General en 2003.

A lo largo de las negociaciones, y ante la necesidad del presidente Calderón de obtener la aprobación de la reforma fiscal por parte del Congreso, el PRI condicionó su apoyo a la aprobación de la reforma electoral, incluyendo el cambio del Consejo General, posición apoyada por el PRD. El PAN aceptó parcialmente la propuesta con la modificación del reemplazo escalonado de los consejeros.

El 11 de septiembre de 2007 la Cámara de Senadores aprobó la reforma constitucional en materia electoral, y el viernes 14 de septiembre lo hizo la Cámara de Diputados. La iniciativa de reforma fiscal contenida en la Ley de Ingresos de la Federación fue presentada el 11 de septiembre en la Cámara de Diputados, y fue aprobada el 18 de octubre por los diputados y el 30 de octubre por los senadores. La cercanía en las fechas de aprobación de estas dos reglamentaciones corrobora el condicionamiento señalado por el PRI.

Elección presidencial 2006

La reforma electoral aprobada introdujo cambios fundamentales en las reglas electorales, en las que se recuperan la mayor parte de las recomendaciones hechas por los ex consejeros electorales en el documento conocido como *Testamento de los consejeros*, así como reglas que evitan algunos problemas que se presentaron en la pasada elección presidencial. Enlistamos a continuación los principales cambios (Cámara de Diputados, 2007):

1. Reemplazo escalonado de consejeros electorales. El consejero presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto en una ocasión. Los consejeros electorales durarán nueve años, serán renovados de manera escalonada y no podrán ser reelectos.
2. Para el nombramiento de los consejeros deberá hacerse una amplia consulta a la sociedad.
3. Se mantiene la regla de mayoría calificada de la Cámara de Diputados para la elección de los consejeros electorales.
4. Creación de la figura de contralor general, quien será designado por mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta de instituciones públicas de educación superior. Su función principal será supervisar el manejo de los recursos que hagan los consejeros, el secretario ejecutivo y cualquier otro funcionario de la institución.
5. Eliminación del secreto bancario, fiduciario y fiscal.
6. Nueva fórmula del cálculo del financiamiento público que implica una reducción significativa en los recursos para la operación ordinaria y las campañas de los partidos políticos. Durante el año en que se elijan presidente, senadores y diputados federales, los recursos para las campañas electorales corresponderán a 50% del financiamiento de actividades ordinarias, y en elecciones intermedias, a 30%.
7. El IFE será la autoridad única para administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, tanto para la difusión institucional como para el ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales (tanto en las precampañas como en las campañas).
8. Prohibición expresa para que ninguna persona física o moral, ya sea a título propio o por cuenta de terceros, pueda contratar propagan-

- da en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales o en contra de algún partido o candidato.
9. El IFE controlará también el acceso a tiempos en radio y televisión para los procesos electorales locales.
 10. Prohibición expresa a que en la propaganda política o electoral se emitan contenidos que denigren a las instituciones, a los partidos y que calumnien a cualquier persona.
 11. Cancelación de la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante el tiempo que duren las campañas electorales, federales y locales, hasta la conclusión de la jornada comicial.
 12. El IFE diseñará procedimientos expeditos para la cancelación inmediata de las transmisiones de radio y televisión que violen la ley.
 13. Reglamentación de las precampañas.
 14. Reducción de la duración de las campañas. En el año en que se elijan presidente, senadores y diputados federales será de 90 días, y en las intermedias, será de 60 días. En ningún caso las precampañas podrán durar más de las dos terceras partes de las campañas.
 15. El IFE podrá acordar con los gobiernos estatales y las autoridades electorales locales, la organización de los comicios en la respectiva entidad.
 16. Creación de la Unidad de Fiscalización de los partidos políticos dotada de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto calificado del Consejo General.
 17. Funcionamiento permanente del TEPJF en su sala superior y en sus salas regionales (anteriormente las salas regionales sólo funcionaban durante el proceso electoral).
 18. Capacidad del TEPJF para denunciar la contradicción de tesis con la Suprema Corte, para que esta última resuelva en definitiva.
 19. Relevo escalonado de los magistrados de las salas regionales y central del TEPJF.
 20. Que las elecciones de gobernadores, congresos locales y ayuntamientos tengan lugar el primer domingo de julio del año que corresponda, con la salvedad de los comicios locales que se celebren en el año de la elección federal.

Elección presidencial 2006

21. Prohibición expresa a que organizaciones gremiales intervengan en la constitución de un partido político.
22. Bases obligatorias para la coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización.
23. Tipificación de delitos y sanciones en materia electoral.
24. Previsión de que los códigos electorales locales incorporen cambios en el sentido de la reforma.
25. El artículo cuarto transitorio prevé la designación del consejero presidente y dos consejeros electorales en un plazo no mayor a 30 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional. Otros tres de los actuales consejeros concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 y los últimos tres se retirarán el 30 de octubre de 2010.

Una vez aprobada la reforma constitucional, la Cámara de Diputados inició las negociaciones para el nombramiento del consejero presidente y dos consejeros electorales, en términos del cuarto transitorio. De conformidad con la consulta que establecía la reforma, el 20 de noviembre se abrió una convocatoria abierta para la inscripción de candidatos y se integró una comisión para entrevistarlos. Se registraron 491 candidatos. A partir del análisis curricular, se seleccionaron 106 candidatos para ser entrevistados, de los cuales permanecieron como candidatos 39 ciudadanos.

El PRI, el PAN y el PRD manifestaron su preferencia por algún candidato para ocupar la presidencia: el PRI se pronunció a favor de Jorge Alcocer, ex dirigente del extinto partido Fuerza Ciudadana y asesor en materia electoral del líder de la fracción priista, Manlio Fabio Beltrones; el PAN a favor de Mauricio Merino, ex consejero electoral del IFE, y el PRD por Genaro Góngora Pimentel, ex presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y actual ministro de la misma. Tras el descarte de Jorge Alcocer y la radicalización del PRD en torno a Góngora, las negociaciones se empantanaron y no permitieron cumplir en el plazo señalado por la reforma con el nombramiento de los tres nuevos integrantes del Consejo, que era de 30 días naturales después de aprobada la reforma y que se cumplía el 13 de diciembre. El periodo ordinario de sesiones de la Cá-

para fue clausurado sin un acuerdo respecto a la integración del Consejo General. El incumplimiento del plazo constitucional se basó en una interpretación muy “original” de la reforma, en la que se argumentó que si bien existía un plazo, éste podría extenderse ilimitadamente hasta que los partidos llegaran a un acuerdo. Este argumento se basaba en la lectura parcial del siguiente párrafo del artículo cuarto transitorio: “Los consejeros electorales y el consejero presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán en sus encargos hasta en tanto la Cámara de Diputados dé cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo”.

Con el argumento de la violación del plazo constitucional, el hasta entonces consejero presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, renunció a su cargo el 14 de diciembre de 2007. El Consejo General nombró a Andrés Albo como consejero presidente en su sesión del 17 de diciembre de 2007. A partir de ese momento, el Consejo General se integra únicamente por ocho consejeros, en espera de la remoción y los nuevos nombramientos. Esta situación por demás irregular coloca al IFE en una posición muy delicada, pues si bien es cierto que el incumplimiento del plazo de nombramiento de consejeros se interpreta como una violación, a partir de ese momento las decisiones del Consejo General serían inválidas.

El incumplimiento del plazo para el nombramiento de consejeros electorales reiteró la incapacidad de los partidos políticos para lograr acuerdos por consenso bajo el sistema de cuotas y prefiguró un escenario de exclusión de alguna fuerza política, como sucedió en 2003.

La traducción de la reforma constitucional en la ley reglamentaria se aprobó el 11 de diciembre de 2007 y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008. Uno de los aspectos donde se concentró el debate de la reforma electoral fue en el de las coaliciones. La propuesta de reglamentación de las coaliciones establecía que cada partido coaligado mantendría su logotipo individualmente y que los votos de la coalición se sumarían posteriormente. De esta manera se sabría cuántos votos aportó cada partido. Dado que esta medida afectaba las posibilidades de los partidos pequeños para mantener su registro, éstos se opusieron firmemente.

Después de las negociaciones y con el voto dividido de los diputados del PRD, la reforma estableció la posibilidad de que los convenios de coalición otorgaran el número de votos necesarios para alcanzar 2% de la votación, porcentaje necesario para mantener el registro, siempre y cuando por sí mismos hubieran alcanzado 1%.

Las reformas al Cofipe precisan el incremento de las facultades de fiscalización del IFE y lo convirtieron en el único interlocutor para la contratación de propaganda en los medios de comunicación, tanto para las elecciones federales como para las locales. Las nuevas atribuciones del Instituto significaron un incremento muy importante en su autonomía para regular la competencia político-electoral, haciéndose cargo de las amargas experiencias de comicios pasados, sobre todo de la elección de 2006. Sin embargo, el modelo de nombramiento de consejeros electorales se mantuvo a cargo de los partidos políticos. A esta falta de autonomía respecto de la Cámara se aunó el nombramiento del contralor general y la definición de amplias facultades para fiscalizar y sancionar a los funcionarios electorales, y muy en particular a los consejeros electorales, además del reforzamiento de la presencia de los partidos en diversas instancias.

Por la importancia que tiene la presencia del contralor para la definición de la autonomía del IFE, conviene detenernos en esta nueva figura. En primer término, es importante señalar que el origen del nombramiento del contralor es nuevamente la Cámara de Diputados, por mayoría calificada de los partidos políticos ahí representados. Si bien la propuesta de los candidatos al puesto provendrá de instituciones académicas, no hay nada que impida la operación del sistema de cuotas partidistas en esta designación. Por lo tanto, el vínculo entre el contralor y los partidos para influir, controlar y presionar sobre el funcionamiento del IFE es algo que está previsto en el propio diseño de las nuevas reglas electorales.

El artículo 388 establece que “la Contraloría General, como órgano de control interno del IFE, tiene a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto, y contará con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones”. La extensión de las facultades del contralor dependerá de la interpretación que se dé a la naturaleza financiera de las decisiones, pues en sentido estricto, la mayoría de

las decisiones que toman los funcionarios y autoridades electorales tiene implicaciones financieras.

Si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 379 el contralor no puede intervenir ni interferir “en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones de naturaleza electoral que la constitución y el Cofipe le confieren al IFE”, cualquier decisión que tenga implicación en los ingresos y egresos del Instituto podría ser denunciada ante el contralor.

Esta ambigüedad en los límites de las atribuciones del contralor se hace más aguda ante la generalidad de las conductas de funcionarios públicos que se hacen acreedoras de sanciones. El artículo 380 tipifica las conductas ilícitas de los funcionarios electorales²¹ en los siguientes términos:

Serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Instituto Federal Electoral:

- a. Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros.
- b. Inmiscuirse indebidamente en cuestiones que competan a otros órganos del Instituto.
- c. Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar.
- d. Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos.
- e. Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes.

21. El artículo 379 señala que “serán considerados como servidores públicos del Instituto el consejero presidente, los consejeros electorales del Consejo General y de los consejos locales y distritales, el secretario ejecutivo, el contralor general, los directores ejecutivos, el director general de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, los jefes de unidades administrativas, los vocales ejecutivos de los órganos desconcentrados, los funcionarios y empleados, y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

- f. No poner en conocimiento del Consejo General del Instituto Federal Electoral todo acto tendiente a vulnerar la independencia de la función electoral.
- g. No preservar los principios que rigen el funcionamiento del Instituto Federal Electoral en el desempeño de sus labores.
- h. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento.
- i. Dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo.
- j. Las previstas, en lo conducente, en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- k. Las demás que determine esté Código o las leyes que resulten aplicables.

Como se podrá observar, la tipificación de conductas punibles es de tal suerte general y abstracta, que abarca cualquier tipo de decisiones de los funcionarios electorales. El efecto de esta norma obligará a una excesiva cautela, que podrá traducirse incluso en una parálisis operativa y en una censura para el libre debate de las ideas. Un ejemplo del absurdo al que puede contribuir la generalidad de las conductas es el caso de las expresiones que los consejeros electorales hacen en las sesiones de sus consejos que son, por ley, eventos públicos y generalmente cubiertos por periodistas. En el caso de que alguna de las expresiones de los consejeros se considere, en términos del inciso h del citado artículo, que está prejuzgando sobre un asunto de su conocimiento, la versión estenográfica de la sesión y lo que reporten los medios podrán constituirse en pruebas válidas para proceder en contra del consejero.

Con la introducción de la figura del contralor, los partidos políticos se dotaron de un segundo mecanismo de presión sobre las decisiones de las autoridades y funcionarios electorales, además del Tribunal.

La pinza sobre los funcionarios electorales se cierra con la definición de las sanciones a que pueden hacerse acreedores si incurren en las conductas antes enunciadas. El artículo 384 establece como sanciones el apercibimiento privado o público; la amonestación privada o pública; la sanción económica; la suspensión; la destitución del puesto, y la inhabi-

litación temporal, hasta por cinco años, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Para el caso del consejero presidente y consejeros electorales será la Cámara de Diputados el órgano encargado de aplicar la sanción, y para el secretario ejecutivo y los directores ejecutivos será el Consejo General.

Además del potencial poder disuasivo del contralor sobre la operación cotidiana del IFE, la reforma electoral contempla una ampliación de la presencia de los partidos políticos en las comisiones permanentes del Consejo General. De esta forma, los partidos políticos podrán participar en el proceso de construcción de los acuerdos de la autoridad en materia de capacitación electoral y educación cívica, organización electoral, prerrogativas y partidos políticos y quejas y denuncias. La única comisión en la que no participarán será en la del servicio profesional electoral (Cofipe, Art. 116).

La reforma electoral 2007-2008 expresa una tensión entre la consolidación de las facultades del IFE para regular las contiendas electorales, en lo relativo al abaratamiento de las campañas, a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y a la capacidad rectora del IFE para regular la equidad en el acceso a los medios masivos de comunicación, por un lado y, por el otro, el control que sobre la institución ejercen los partidos políticos mediante dispositivos como la prerrogativa de designar al consejero presidente, a los consejeros electorales y al Contralor General; el control sobre los ingresos y egresos de la institución, y el aumento de su presencia en las comisiones permanentes del Consejo General.

El modelo de gobernación electoral y los límites a la autonomía del IFE

El modelo de gobernación electoral que entró en crisis en 1988 se caracterizó porque la organización de las elecciones era operada por instituciones electorales controladas por el gobierno y el PRI. No existía distinción entre las funciones del partido y del gobierno, y las de las autoridades electorales de hecho eran estructuras articuladas en un sistema simbiótico por el que

circulaban libremente los operadores políticos y electorales del sistema. No existía ningún tipo de limitación para ser cuadro gubernamental, de partido y funcionario electoral de manera sucesiva e incluso simultánea.

Este modelo de gobernación electoral garantizó la realización de elecciones en las que se refrendó periódica y religiosamente el dominio casi absoluto de un solo partido. Sin embargo, ese modelo de instituciones electorales fracasó rotundamente en 1988 y tuvo que ser reemplazado.

El nuevo modelo debía ser capaz de crear las condiciones institucionales para organizar elecciones en contextos de competencia política, cuyos resultados fueran avalados por los actores políticos y la ciudadanía. Para ello, el arduo camino recorrido para la creación y consolidación del IFE como autoridad responsable de la organización de comicios estuvo marcado por la construcción de su autonomía.

La creación del cargo de consejero ciudadano en 1994, que sustituyó a los consejeros magistrados previstos en 1990, expande significativamente la figura del árbitro en la integración del Consejo General del IFE por dos vías: la de su nombramiento y la de su peso en las votaciones del Consejo General. Los consejeros ciudadanos no fueron propuestos por el Ejecutivo sino por las fracciones parlamentarias, con lo cual se empezó a romper la dependencia de los consejeros respecto de este poder. El cambio más significativo fue el peso que adquirieron en el interior del Consejo General, pues con el retiro del voto de los partidos políticos en este órgano, los consejeros constituyeron la fuerza mayoritaria (6 de 11 votos).

Se llega así a la integración del Consejo General en 1996 donde, con la salida del Ejecutivo y el retiro de los votos de los representantes del Poder Legislativo, los únicos que conservan su derecho al voto son los consejeros electorales. Esta reforma consolida el modelo de órgano electoral autónomo respecto del Ejecutivo, es decir, en su dimensión extrainstitucional. En palabras de su primer consejero presidente, José Woldenberg (Becerra, Woldenberg y Salazar, 2000: 424):

Se concretó la autonomía total de los órganos electorales, es decir, a partir de ahora la autoridad electoral gozó de plena independencia en relación al Gobierno. Los partidos políticos, así como los representantes del poder Le-

gislativo, ya no tuvieron voto en el máximo órgano electoral. Los ocho consejeros electorales y el presidente del Consejo son los únicos miembros que tienen voto en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, pero lo más importante es que fueron elegidos en la Cámara de Diputados por el consenso de los partidos políticos. La idea es doble: que el Gobierno abandona la organización electoral y que ella pasa a manos de personas que gozan de la confianza de los partidos políticos.

En términos de la denominada “autonomía total”, conviene detenernos para analizar las implicaciones que ha tenido la regla del nombramiento de la máxima autoridad administrativa en materia electoral. En primer término, es necesario reconocer que la salida del Ejecutivo del máximo órgano responsable de la organización de las elecciones es un hecho histórico de gran trascendencia, que rompe con décadas de control del Ejecutivo. Sin embargo, esta salida no necesariamente inaugura una intervención virtuosa del Legislativo y menos aún de los partidos políticos. Analicemos el proceso de nombramiento de este primer consejo general sin la presencia del secretario de Gobernación.

En 1996, el requisito de mayoría calificada para la elección de los consejeros electorales y el consejero presidente fue reemplazado, en la práctica, por el de la búsqueda de la unanimidad en razón del contexto político de aprobación de una reforma que se pretendía definitiva y por consenso. Esta regla no escrita se convirtió en el criterio para juzgar adecuado el nombramiento de los integrantes del Consejo General, pues sólo de esta manera —como señala el mismo Woldenberg— gozarían de la confianza de todos los partidos políticos. La suplantación de la regla jurídica de mayoría calificada por una regla política de unanimidad=confianza como requisito para el nombramiento de los consejeros del IFE, dejó sembrada una fuente de conflictos potenciales para el futuro, como documentamos con el nombramiento de consejeros electorales en 2003 y las dificultades que enfrenta actualmente la renovación parcial del nuevo presidente y dos consejeros electorales.

Conviene mencionar que el mecanismo para nombrar a los consejeros del IFE había generado problemas para su aprobación en la Cámara

de Diputados desde 1990, en donde estuvo a punto de llegarse a la insaculación ante la imposibilidad de obtener los votos necesarios para la mayoría calificada. Como era de esperar, este procedimiento se complicó a medida que se incrementaron la pluralidad y dispersión de fuerzas representadas en la Cámara de Diputados. Como señala el ex magistrado electoral José Fernando Franco González Salas (2007: 54-56), en relación con el nombramiento de consejeros electorales, “en octubre de 1996 de nueva cuenta resultó sumamente complicado y fue conformando una peligrosa tendencia de las fuerzas políticas hacia un sistema de cuotas en la integración de los órganos electorales”.

La conflictividad en el mecanismo de nombramiento de consejeros fue paliada y de alguna manera resuelta cuando su aplicación se dio en el marco de reformas electorales. Así sucedió con los consejeros magistrados en 1990, con los consejeros ciudadanos en 1994 y con los consejeros electorales en 1996. En esta última jugó además el entorno de consensos logrados en torno a la reforma constitucional para que dicho nombramiento fuese por unanimidad. En todos los casos, las reformas electorales incorporaron beneficios para los partidos políticos, que se convirtieron en incentivo para el logro de acuerdos en torno a la designación de las autoridades electorales. De esta manera, la aprobación de la legislación estuvo acompañada del nombramiento de aquellas personas que operarían las reformas. Con ello se cerraba el ciclo de cambio jurídico y de la confianza en el nombramiento de nuevas autoridades electorales. Este ciclo “virtuoso” se rompió en 2003 cuando se produjo la primera renovación de consejeros electorales sin reforma; se rompió el consenso entre los partidos políticos y se designó al Consejo General con base en la regla jurídica de la mayoría calificada. La renovación escalonada de integrantes del Consejo General en 2007, a pesar de que se dio en el marco de una reforma, no ha permitido construir consensos. El agotamiento de los acuerdos entre los partidos para la integración del Consejo General del IFE, pone de manifiesto la inoperancia de la regla del consenso y la de la mayoría calificada entre los partidos políticos para integrar autoridades electorales autónomas.

En relación con la presencia de los partidos políticos en el IFE también se presentan diferencias notables entre las reglas formales y las

reales. Si bien es cierto que a partir de la reforma electoral de 1994 los partidos pierden derecho a voto en el Consejo General, esto no significa que hayan perdido su capacidad para ejercer presiones sobre la definición del voto de los consejeros electorales.

La presencia de los partidos políticos en la estructura del IFE es un aspecto muy poco abordado. Resulta muy llamativa su inclusión en asuntos que en cualquier otro país son resueltos por autoridades administrativas o por el propio gobierno. El caso paradigmático de la capacidad de intervención de los partidos políticos en cuestiones técnico-administrativas, es su participación en la conformación del padrón electoral. En las comisiones de vigilancia y sus organismos técnicos de apoyo, los representantes partidistas han generado una participación permanente en las actividades cotidianas del Registro Federal de Electores (Luján, 1997).

A diferencia de lo que sucede con otro tipo de instituciones autónomas como la banca central o las comisiones de transparencia y derechos humanos, donde los actores objeto de la regulación de dichas instituciones no están incorporados dentro de su estructura, en el caso del IFE los partidos políticos sí lo hacen. Su presencia se da en distintos órganos y niveles. En primer término, y a pesar del retiro de su derecho a voto en 1994, los partidos siguen contando con representantes en el Consejo General con derecho a voz. Lo mismo sucede en los consejos locales y distritales que se instalan para los procesos electorales. Participan también con representantes con derecho a voz en la mayoría de las comisiones del Consejo General y a partir de 2008 en todas excepto en la del servicio profesional electoral. Son además los integrantes, junto con las autoridades del Registro Federal de Electores, de las comisiones de vigilancia del padrón electoral.

Esta presencia permanente en los órganos colectivos de decisión les permite acceder a una gran cantidad de información sobre aspectos organizativos y administrativos de la autoridad electoral, lo que les ha hecho posible construir un espacio político para ejercer influencia. Los partidos políticos han sido muy exigentes respecto a su derecho de acceso a la información como condición para validar las actividades y las

decisiones en torno a la organización de la elección, y han construido una importante capacidad de exigencia y presión sobre los funcionarios y autoridades electorales. La mecánica que han adquirido los trabajos en los órganos donde participan los partidos políticos es la consulta previa de los consejeros y funcionarios electorales con los partidos, como una forma de obtener su aval.

Como mostramos en el trabajo, el proceso de construcción de instituciones electorales autónomas es al mismo tiempo el de la transformación de los partidos políticos en maquinarias electorales con cuantiosos recursos económicos, y el de la proliferación de escenarios electorales crecientemente competitivos. La transformación de las condiciones de la competencia electoral introdujo la incertidumbre en los resultados y la normalización de fenómenos de alternancia, la desaparición de mayorías y la multiplicación de gobiernos divididos. La experiencia adquirida por los partidos políticos en la consolidación de lo electoral como espacio de disputa política, les permitió adquirir un peso muy importante en la gestión realizada por el Instituto Federal Electoral. Además de convertirse en observadores atentos de las actividades del IFE, aprendieron a utilizar su apoyo (voto de confianza) como un recurso de negociación. A esta lógica del proceso de construcción de confianza la hemos denominado dimensión táctica de la confianza.

La utilización de la confianza como objeto de negociación es resultado del proceso de creación de nuevas instituciones electorales. Se trata de un efecto del patrón de negociación que se estableció entre las fuerzas políticas que intervinieron. En una primera etapa, que podemos ubicar entre la creación del IFE y la reforma de 1996, la dimensión táctica de la confianza fue empleada por los partidos de oposición, principalmente por el PAN y el PRD, para negociar con las autoridades electorales y el Gobierno. A partir de la reforma de 1996 que marca la salida del Ejecutivo de la presidencia del Consejo General, el PRI fue haciendo uso de manera creciente del voto de confianza como recurso de negociación.

Sobre esta cuestión crucial para la comprensión de los límites de la autonomía del IFE es necesario establecer la distinción entre dos momentos: el de la definición de la regla de decisión y su aplicación. En

ambos momentos, los alineamientos de las fuerzas políticas intervienen en forma decisiva. En el primer momento, como condición de posibilidad para la definición de la regla. En el segundo momento, en el de la aplicación, como correlación de fuerzas que da lugar a un determinado tipo de alineamiento.

La comprensión de las implicaciones específicas de la aplicación de las reglas de decisión relacionadas con la autonomía de los órganos de administración electoral requiere de la consideración de las decisiones adoptadas por los actores políticos y de la correlación de fuerzas entre ellos (Schedler, 2004: 17). Si esto es así, la regla de mayoría calificada puede generar decisiones por consenso o puede incluso ser impuesta por una sola fuerza política, dependiendo de la estructura de representación que tenga el órgano en cada situación. Sin embargo, la regla no escrita del proceso de elección de consejeros electorales y consejero presidente en 1996 generó una exigencia de consenso y unanimidad que amplió las capacidades de control de los partidos sobre la máxima autoridad electoral. Este resultado tan paradójico del momento de cristalización del modelo de gobernación electoral fundado en instituciones autónomas es un indicador de los límites de dicha autonomía. Los efectos perversos de estos límites los hemos presenciado en los accidentados procesos de designación de consejeros electorales en 2003 y 2007.

A partir de la elección del Consejo General en 2003, todos los partidos ejercieron presiones sobre el nuevo Consejo General bajo la forma de amenazas de pérdida de confianza en el desempeño de sus funciones. La amenaza de retiro de la confianza de los partidos se ha convertido en un arma disuasiva capaz de revertir los avances logrados en la autonomía del IFE, que se manifiesta en una lógica de chantaje sobre las decisiones cotidianas de la autoridad cuando los partidos se sienten afectados en sus intereses.

Este poder disuasivo que adquirieron los partidos políticos, a pesar de su retiro del voto en el Consejo General, los ha convertido en una suerte de consejo de accionistas que evalúa el desempeño de la autoridad electoral y que plantea, en la práctica, la pérdida de confianza como causal legítima de la remoción de consejeros. El ajuste de cuentas que se

estableció en la reforma de 2007 para la remoción parcial y escalonada de los consejeros electorales materializa de facto la pérdida de la confianza como causal política de remoción.

La reforma electoral de 2007 expresa con mayor claridad que las anteriores la contradicción entre los planos intrainstitucional y extrainstitucional de la autonomía. Como nunca, el IFE cuenta con capacidades institucionales para regular la competencia político electoral pues éstas se ampliaron significativamente, y como nunca, las autoridades electorales se encuentran sujetas a un escrutinio permanente de partidos políticos convertidos en maquinarias electorales. Podemos estar en los albores de procesos electorales más baratos, con mecanismos más eficientes de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, con mayor equidad en el acceso a los medios de comunicación, y al mismo tiempo, de elecciones reguladas por una autoridad sometida a fuertes presiones y chantajes y amenazada permanentemente por un mecanismo perverso de rendición de cuentas hacia los partidos políticos, por intermediación del contralor, y sin ninguna intervención de los ciudadanos.

Después de este largo recorrido, y con gran pesar, nos vemos obligados a confesar que no queda claro que una autoridad con semejantes atribuciones y al mismo tiempo muy limitada para desempeñarlas pueda organizar elecciones libres y transparentes en contextos crecientemente competitivos y con partidos políticos que han mostrado una amplia disposición a violentar las reglas que afectan sus intereses y estrategias.

BIBLIOGRAFÍA

Trabajos académicos

- Becerra, Ricardo, José Woldenberg y Pedro Salazar. *La mecánica del cambio político*. México: Cal y Arena, 2000.
- Carrillo, Manuel et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/ Instituto Federal Electoral, 2003.
- Córdova, Lorenzo, y Ciro Murayama. *Elecciones, dinero y corrupción. Pemex Gate y Amigos de Fox*. México: Cal y Arena, 2006.
- Evans, Peter B. *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- Ex Consejeros Electorales. “Notas para una reforma electoral: una visión de conjunto”. *Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero. Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”* 29, año 6, cuarta época (septiembre-diciembre, 2003): 75-94.
- Franco González Salas, José Fernando. “UNAM instituciones electorales a prueba”. En 2 de julio. *Reflexiones y alternativas*, coordinado por Jacqueline Peschard, 51-63. México: UNAM, 2007.
- Lara, Alejandro, y Rogelio Caballero. “Tendencias cuadráticas en los resultados del CD”. Ponencia presentada en el Seminario UNAM, Elecciones 2006, agosto DE 2006.
- Luján Ponce, Noemí. “Tecnología y procesos electorales en México (1988-1994). Entre la democracia y el control político”. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales. México: Flacso, 1997.
- Méndez de Hoyos, Irma. “De la hegemonía política a la competitividad electoral: la transición democrática en México, 1979-2003”. *Revista Española de Ciencia Política* 9 (octubre, 2003): 113-142.
- Mozaffar, Shaheen, y Andreas Schedler. “El estudio comparado de la gobernación electoral”. *Apuntes electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México* 12 (abril-junio, 2003): 77-103.
- Tello Díaz, Carlos. 2 de julio. *La crónica minuto a minuto del día más importante de nuestra historia contemporánea*. México. Editorial Planeta, 2007.
- Schedler, Andreas. *Measuring the Formal Independence of Electoral Governance*, serie Documentos de trabajo núm. 164). México: CIDE, 2004.
- V. De Icaza-Herrera, Miguel. “Fraude acromático en las elecciones del 2 de julio de 2006”. Ponencia presentada en el Seminario UNAM, Elecciones 2006, agosto de 2006.

Documentos

- Cámara de Diputados. “Predictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y Participación Ciudadana, con proyecto de decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos jurídicos en materia electoral”. 27 de mayo de 2004.
- Cámara de Diputados. “Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga el tercer párrafo ala artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 2007.
- Comisión Federal Electoral. *Memoria de la Consulta Pública sobre Reforma Electoral 1989*. México, 1989.

Elección presidencial 2006

- Consulta Mitofsky. Encuesta Índice de confianza en las instituciones. Agosto de 2006.
- Instituto Federal Electoral. *Elecciones federales 2006. Equidad y transparencia en la contienda electoral*. México: IFE, 2006a.
- Instituto Federal Electoral. *Elecciones federales 2006. La jornada electoral del 2 de julio de 2006*. México: IFE, 2006b.
- Instituto Federal Electoral. *Versión estenográfica de la sesión del Consejo General*. México: IFE, 2006c.
- Instituto Federal Electoral. *Elecciones federales 2006. Justicia electoral*. México: IFE, 2006d.
- Instituto Federal Electoral. *Versión estenográfica de la sesión del Consejo General*. México: IFE, 2006e.
- Instituto Federal Electoral. *Encuestas y resultados electorales*. México: IFE, 2006f.
- Instituto Federal Electoral. *Registro Federal de Electores. Versión estenográfica de la sesión extraordinaria número cincuenta de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores*. 1º de julio. México: IFE, 2006.
- Parametría. Encuesta Nacional 2000 casos, 27 de mayo al 2 de junio y 8 al 12 de septiembre de 2006.
- TEPJF. Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Declaración de validez de la elección y de presidente electo. 5 de septiembre de 2006.

Fuentes hemerográficas

- Crespo, José Antonio. "IFE, 2003: la 'auto-exclusión' del PRD". 12 de diciembre de 2007.
- Galván Ochoa, Enrique. "Dinero". *La Jornada*, 7 de diciembre de 2006.
- Hernández López, Julio. "Astillero". *La Jornada*. 5 de julio de 2006.
- Rocha, Ricardo. "En busca del IFE perdido". *El Universal*. 10 de noviembre de 2003.

**DE LA CANDIDATURA DE UNIDAD (1988) AL VOTO ÚTIL (2000):
UNA ESTRATEGIA COMÚN PARA DERROCAR AL PRI***

MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA**

Mientras la democracia es “un sistema en el cual los partidos pierden elecciones”, el autoritarismo electoral es un sistema en el cual los partidos de oposición pierden elecciones.

Andreas Schedler

Las elecciones presidenciales de 1988 y 2000 se significaron por abrir las probabilidades de triunfo de dos candidatos opositores: Cuauhtémoc Cárdenas y Vicente Fox, respectivamente. El primero, bajo la figura de candidatura común respaldada por varios partidos (Auténtico de la Revolución Mexicana, PARM; Popular Socialista, PPS; Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, PFCRN, y Mexicano Socialista, PMS), se articuló en el Frente Democrático Nacional (FDN); el segundo, mediante una coalición entre los partidos Acción Nacional (PAN) y Verde Ecológico de México (PVEM), se articuló en la Alianza por el Cambio.

Aunque se trataba de dos figuras políticas casi antagónicas en contextos históricos diferentes, sus campañas se asemejan por la recurrencia a una estrategia similar: el llamado a votar por un solo candidato que representara a la oposición en su conjunto, a fin de derrotar al gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI).

* Una versión preliminar de este texto se publicó en la revista *Políticas*, núm. 4, nueva época, Universidad del Valle, Colombia, 2005, pp.147-209.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El presente artículo toma la noción teórica de “coordinación electoral” de Gary Cox para mostrar las conexiones entre ambas campañas en relación con esa estrategia. Se parte de la idea de que la campaña de 1988, en un contexto todavía autoritario, fue el primer ejercicio del “voto útil”, fallido por su resultado, pero doce años más tarde habría un segundo intento, exitoso, en un contexto democrático,¹ con una paradoja singular: en el primer año, el principal promotor de esta estrategia, Cárdenas, resultaría ser víctima de la misma 12 años después, cuando Fox aparecería como el candidato que se encontraba en posición de pedir la declinación de sus adversarios (y finalmente ganaría).²

Coordinación estratégica, objetivo compartido

De acuerdo con Cox (1997), existen dos mecanismos causales interrelacionados, los cuales dan como resultado la posible concentración de sufragios en sólo dos candidatos: la coordinación estratégica del electorado y la coordinación estratégica en el nivel de las élites.

En cuanto al primer mecanismo, Cox establece cuatro premisas para lograr la reducción a dos opciones en la contienda electoral, a saber: a) votantes racionales, orientados al corto plazo (en búsqueda de la victoria); b) información pública disponible y razonablemente precisa sobre las posiciones de los candidatos; c) ausencia de una opción que se crea claramente ganadora (“mientras más obvio es que un candidato en particular va a ganar, menor presión hay para el voto estratégico; mientras menos obvio

1. La alternancia tuvo lugar en 2000, pero de acuerdo con nuestra perspectiva, desde 1997 el país podía considerarse democrático en tanto las elecciones de ese año habían sido libres, limpias y competitivas. Lo que la alternancia mostró es que existían de antemano las condiciones institucionales adecuadas para procesar el cambio de partido a nivel presidencial. (cfr. Labastida y López Leyva, 2008; Cadena y López Leyva, 2011).

2. Es de hacerse notar que un antecedente lejano a estos dos casos puede verse en el intento de Miguel Henríquez Guzmán de ser presidente de la República en 1952. Hubo un debate previo al comienzo de la campaña, en torno a conseguir una candidatura presidencial común de la oposición (entre Cándido Aguilar, Francisco J. Mújica, Vicente Lombardo Toledano y el propio Henríquez), iniciativa que no prosperó. cfr. Servín (2001).

es quién va a ganar, mayor presión hay para votar efectiva y no expresivamente”), y d) reducción al mínimo de votantes leales a su primera opción e indiferentes a las restantes. Esto implica la renuncia de los actores racionales a desperdiciar sus votos en candidatos sin futuro electoral, prefiriendo transferirlos a algún otro con posibilidades reales de ganar.

El punto clave es el acuerdo de cuál es el candidato que se vislumbra perdedor. En ese tenor, el voto estratégico depende fuertemente de las percepciones, y éstas dependen por igual de la disponibilidad de información. Las preguntas entonces son: ¿de qué medios dispone el elector para sacar sus inferencias? ¿Cómo pueden tener conocimiento de quiénes compiten y cómo están ubicados? El autor propone los siguientes medios: las encuestas, los análisis de los periódicos, las declaraciones de los candidatos y otros elementos propios de la información libre en democracia.

El segundo mecanismo, la coordinación estratégica entre las élites, implica otra clase de agentes —no sólo los votantes, también los líderes de opinión y funcionarios partidistas— que pueden distribuir los recursos que controlan —no sólo votos, también dinero, apoyos, apariciones en campaña— a fin de impulsar al candidato con perspectivas de éxito. Los agentes se mueven con el objetivo principal de influir en el resultado.

Para que este argumento funcione se deben cumplir dos condiciones. Por un lado, las élites deben tener creencias sostenidas acerca de quién será la víctima del voto estratégico —qué candidato(s) está(n) condenado(s) a ser percibido(s) como inviable(s) para el día de la elección—; por otra parte, deben estar motivadas principalmente por la posibilidad de una victoria en la elección, es decir, son racionalmente instrumentales a corto plazo.

Del mismo modo que ocurre con el electorado, lo central aquí reside en si es claro o no cuál es el candidato percibido como inviable. Cox ofrece dos respuestas: una, la historia electoral, esto es, los que han ganado en el pasado se convierten en punto de atracción para la coordinación electoral; la otra es la recepción de respaldo de un partido grande, lo cual confiere ventajas de viabilidad. La “etiqueta de partido” es vital porque permite trasladar un número determinado de votos comunes al nicho del candidato y certificar la “viabilidad” de éste, de manera que las candida-

turas que podrían competir por la preferencia de los votantes previamente alineados con la “etiqueta”, serían desalentadas.

Bajo esta perspectiva, se revisarán las campañas electorales de Cárdenas y Fox para apreciar cómo, en cada caso, se hilvanó una estrategia concentradora de votos. Nos importa principalmente destacar la construcción de esa estrategia en el nivel de las élites, es decir, hacer visibles los elementos de los que dispusieron los candidatos presidenciales para armar ante la opinión pública una posición ventajosa que se tradujo en la percepción de quiénes eran los candidatos inviables, víctimas del voto estratégico, y quién el candidato ganador, beneficiario del voto estratégico.

En ese tenor, el acento está puesto en el tipo de “información pública disponible y razonablemente precisa sobre las posiciones de los candidatos” que arroja como consecuencia la disminución de las opciones electorales; particularmente, veremos la utilidad de las encuestas, las declaraciones políticas de los candidatos y las adhesiones simbólicas hacia los participantes de la contienda.

*Cuauhtémoc Cárdenas: el llamado a la candidatura de unidad (1987-1988)*³

En el ambiente previo a la salida de Cuauhtémoc Cárdenas del PRI, luego de intentar infructuosamente “democratizar” sus decisiones internas, especialmente la relativa a la selección del candidato presidencial mediante su participación en la Corriente Democrática (CD), se visualizaba la posibilidad de concretar una candidatura única de la izquierda. Así lo dejaron ver dos partidos opositores, uno sin candidato definido y

3. En las elecciones presidenciales de 1988, contendieron cinco candidatos. Los tres principales: por el PAN, Manuel J. Clouthier (un empresario interesado en la política a raíz de la nacionalización bancaria de 1982); por el PRI, Carlos Salinas de Gortari (secretario de Programación y Presupuesto del gobierno del entonces presidente Miguel de la Madrid), y por el FDN, Cuauhtémoc Cárdenas (hijo del ex presidente Lázaro Cárdenas, ex gobernador del estado de Michoacán). Además, contendieron por el Partido Demócrata Mexicano (PDM), de inspiración sinarquista, Gumersindo Magaña, y por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), de inspiración trostkista, Rosario Ibarra.

el otro con candidato elegido en un proceso electoral interno, PPS y PMS, respectivamente.⁴

Sin embargo, la negociación para lograrlo tardaría en rendir frutos porque hubo una serie de recriminaciones, desconfianzas y enfrentamientos entre los actores involucrados. Nos detendremos en mostrar este proceso en tres etapas, en el que se vieron envueltos los partidos —dirigentes y candidatos— que originalmente integraron el FDN (PARM, PFCRN, PPS), el PMS, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y la CD.

La unidad vencida por la desconfianza (octubre-noviembre de 1987)

El problema de la desconfianza redundó negativamente en las posibilidades negociadoras de los actores políticos. Aunque Heberto Castillo reconocía que su candidatura estaba al servicio de su partido y que de éste dependía la decisión de la unidad, pronto pondría las cosas en su contexto frente al lanzamiento de la candidatura de Cárdenas por el PARM: “Esto desdice toda su lucha. El PARM es un burdo instrumento de la disidencia priísta. Esto cancela todo lo que había hecho. Por supuesto que tiene derecho a hacerlo, pero ahora la opción de Cárdenas no es la de Heberto Castillo. Todo su discurso me suena falso y, por mi parte, como persona y ciudadano, esto es un asunto concluido” (*La Jornada*, 18 de octubre de 1987 y *Proceso*, 19 de octubre de 1987). Si bien después de esta declaración las conversaciones se abrieron, el PMS

4. El primero, en voz de su coordinador parlamentario de la Cámara de Diputados, Cuauhtémoc Amescua, planteaba que Carlos Salinas, candidato del PRI, era “un enemigo de la Revolución mexicana” y, por lo tanto, su partido buscaría establecer alianzas con el PMS, el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y la CD (*Unomásuno*, 7 de octubre de 1987). El segundo partido, según su candidato presidencial, Heberto Castillo, anunciaba que ante el avance de la derecha representada por el PRI, se crearía un frente electoral en el cual se aglutinarían el propio PMS junto con la CD, el PPS, los grupos empresariales y trabajadores inconformes de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Central Campesina Independiente (CCI), el sector popular e independientes (*La Jornada*, 8 de octubre de 1987).

puso obstáculos para llegar a cualquier tipo de acuerdo, mientras el PRT mantuvo fija la postura de no negociar con Cárdenas.

El PMS y el PRT lanzaron en principio una propuesta que presentaba inconvenientes. Ambos pusieron en juego una misma propuesta: en tanto los candidatos Castillo e Ibarra habían sido seleccionados mediante procedimientos internos que los legitimaban —Castillo en elecciones primarias, Ibarra por decisión del Congreso de su partido—, y habida cuenta de que nadie estaba dispuesto a renunciar sin razón clara a su postulación, la “mejor” forma de resolver el diferendo era convocar a elecciones primarias.⁵ El PRT ponía una condición previa de difícil cumplimiento: la renuncia de Cárdenas a su recién adquirida militancia en el PARM (*La Jornada*, 20 de octubre de 1987 y 21 de octubre de 1987).

La respuesta de la CD fue inmediata: aceptó la elección primaria teniendo en cuenta la convergencia de fuerzas y el potencial electoral de cada posible candidatura (*La Jornada*, 23 de octubre de 1987). Pero la disposición inicial de los actores no se consumaba en hechos dado que las señales iban en sentidos opuestos y se desdibujaba la posibilidad de la unidad.

A finales de octubre, Heberto Castillo nuevamente parecía poner las cosas en su lugar. Afirmaba que las posibilidades de lograr la unidad con la CD y el PRT “estaban canceladas”, pues las diferencias presentadas entre las fuerzas políticas eran insuperables. E insistía en que el camino estaba cancelado desde la afiliación de Cárdenas al PARM (*La Jornada*, 26 de octubre de 1987). Para Edgar Sánchez, del PRT, había mucho que perder si se entregaba el capital político de la izquierda independiente a un candidato poco fiable: “¿Por qué se les va a entregar en charola de plata el trabajo de la izquierda? [...] no estamos de acuerdo con la idea planteada por varios sectores de izquierda, principalmente el PMS, de considerar a la Corriente Democrática como una aliada electoral o como parte de la izquierda. [Esto] sería un contrasentido” (*La Jornada*, 26 de octubre de 1987).

5. La idea, según el secretario general del PMS, Gilberto Rincón Gallardo, era: “No podemos siete gentes decidir sobre una elección en la que participaron miles. No hay otra, nosotros sólo podemos llegar a la unidad amplia sacando un candidato común por medio de elecciones primarias y si no lo aceptan así, eso será su responsabilidad” (*Unomásuno*, 25 de octubre de 1987).

Cárdenas insistió, recurrentemente, en el logro de la candidatura de unidad. Primero, en una carta de respuesta al PMS, acepta contender en una elección primaria bajo la premisa de que presentar varias opciones democráticas en los comicios de 1988 “significaría dividir la votación y fracturar la unidad, precisamente cuando la votación deberá ser la más alta, concentrada en un candidato común, y la unidad la más firme”. La elección debería incluir a los partidos y organizaciones políticas que tuvieran candidatos postulados o estuvieran en vías de hacerlo: PMS, PARM, Partido Socialista de los Trabajadores (PST, luego transformado en PFCRN), CD, PPS, Partido Social Demócrata (PSD) y PRT (*La Jornada*, 27 de octubre de 1987). Luego, cuando el PST lo nomina su candidato presidencial, Cárdenas insiste y considera necesario “encontrar la convergencia para oponerse al continuismo” (*La Jornada*, 29 de octubre de 1987).

Ante esta disposición positiva, el PMS reabriría el expediente unitario. Castillo ponía la decisión en el Congreso de su partido (*La Jornada*, 28 de octubre de 1987), mientras en una carta de la Comisión Coordinadora del PMS se aceptaban las primarias pero asumiendo la participación de todas las fuerzas democráticas, pues “en caso de no lograrse con todos y estar presentes otras candidaturas, el objetivo buscado perdería sentido. No podemos ir a elecciones previas si cualquiera de estas fuerzas se margina o condiciona su participación al resultado de la votación” (*La Jornada*, 29 de octubre de 1987). La propuesta del PMS en realidad era una especie de “candado” debido a que PPS y PARM habían renunciado desde el inicio a la idea de las elecciones primarias sosteniendo por sí mismos la candidatura cardenista, mientras el PRT había declarado enfáticamente —después lo confirmaría el pleno de su Comité Central (*La Jornada*, 9 de noviembre de 1987)— que no participaría en ese procedimiento si se incluía a la CD, por la desconfianza que le generaba.

Además, Castillo se encargó de poner en duda a sus potenciales aliados.⁶ Para él, la alianza debería basarse en un programa no priista, en

6. A contrapelo de esta actitud ambigua de Castillo, Arnoldo Martínez Verdugo, coordinador de la fracción parlamentaria del PMS en la Cámara de Diputados, decía que era falso que se podía derrotar al PRI “si los partidos democráticos actuamos separados. Necesitamos unir las

uno democrático de izquierda, y el PARM había demostrado incapacidad para contender en procesos de este tipo (*La Jornada*, 1 de noviembre de 1987). La unidad, siguiendo a Castillo, no se obtendría sumando miembros y partidos, y él no impulsaría un programa priista para la izquierda (*La Jornada*, 4 de noviembre de 1987). Por último, calificaría al PARM y al PST de “organismos gandallas que estoy seguro no respaldarían los resultados de los comicios [primarios] de ser yo el triunfador [...] [A Cárdenas] tampoco le tengo confianza porque ha dicho una cosa y luego la cambia” (*La Jornada*, 7 de noviembre de 1987).

El intento fallido de unificación de la izquierda concluye en la primera quincena de noviembre. Después de varios acercamientos y conversaciones, los órganos de decisión del PMS y el PRT confirman a sus respectivos candidatos presidenciales. El desenlace ocurrió en los siguientes tramos: en un comunicado conjunto, PMS, CD, PST, PARM y PSD acuerdan presentar un candidato único mediante un “procedimiento de elección democrática abierta y directa entre los candidatos de las fuerzas referidas” (*La Jornada*, 6 de noviembre de 1987); Castillo descalifica los acuerdos tomados por su partido junto con otras organizaciones políticas (*La Jornada*, 7 de noviembre de 1987); el Comité Central del PRT, por decisión mayoritaria de 45 de sus 59 integrantes, rechaza participar en un frente electoral de centro-izquierda y acusa al PMS de “pretender usarnos de pretexto para su decisión final” sobre participar o no en elecciones primarias (*La Jornada*, 10 de noviembre de 1987). Por último, en un comunicado oficial, el PMS anuncia que ante la imposibilidad de concretar una candidatura única de izquierda, “por acuerdo unánime de la Comisión Coordinadora del Mexicano Socialista se decidió proponer al Primer Congreso Nacional [...] fortalecer de inmediato y decididamente la campaña y candidatura del compañero Heberto Castillo” (*La Jornada*, 11 de noviembre de 1987).⁷

fuerzas de todos para llevar a un solo hombre como candidato para no dispersar las luchas” (*La Jornada*, 2 de noviembre de 1987).

7. Tres semanas después, el Congreso Nacional del PMS, por una mayoría de 1000 votos contra 282, ratificaría a Castillo como candidato, disponiendo que el “Consejo Nacional se mantenga atento para seguir examinando, junto con otras organizaciones políticas todas las

La puerta se había cerrado en definitiva, aparentemente. Vendría un largo periodo intermedio antes de que se volviera a discutir la unidad de la izquierda.

Cambio de condiciones (diciembre de 1987-abril de 1988)

En estos cinco meses se abre un lapso en el que los actores abandonan cualquier intento serio de negociar. Esto no quiere decir que no se debatiera el tema, sino que las instancias directivas de cada fuerza política (CD, PRT y PMS) no emprendieron esfuerzo alguno para alcanzar ese objetivo. Este intermedio largo se define por la falta de resultados concretos, pero en el que se crean las condiciones para la declinación de Castillo a favor de Cárdenas ante el crecimiento evidente de la campaña del candidato del FDN.

Si lo vemos por meses, se podrá apreciar cómo evolucionó el debate. En diciembre aparece una declaración de Cárdenas en la que pone su candidatura a disposición de los partidos y grupos que le apoyan, dado que ahí estaba trabado el esfuerzo unitario (*La Jornada*, 11 de diciembre de 1987).⁸ Para enero, la unidad de la izquierda vuelve a adquirir relevancia. Cárdenas opina que pese a las diferencias, la unión con el PMS todavía era posible, máxime que la plataforma electoral del FDN —firmada el día 12— contenía principios de coincidencia que aceptarían distintas organizaciones; Castillo niega el logro de la unidad a toda costa, sobre todo porque lo que defiende su potencial aliado —los principios de la

diferentes formas de acción electoral conjunta sobre la base de coincidencias programáticas existentes, en la perspectiva de arribar a las elecciones de 1988 con un amplio respaldo popular y la mayor unidad posible de las fuerzas democráticas de la izquierda” (*La Jornada*, 30 de noviembre de 1987).

8. En este mes, el PPS decide postular a Cárdenas como su candidato a la presidencia, con lo cual son tres los partidos que lo respaldan (PARM, PFCRN y PPS) (*La Jornada*, 14 de diciembre de 1987). El PPS había postulado en octubre como precandidato a Manuel Fernández Flores, pero había dejado abierta la posibilidad de apoyar a Cárdenas si las condiciones eran adecuadas; en noviembre, había firmado una plataforma común con la CD, con lo que el camino para la candidatura común estaba pavimentado (*La Jornada*, 19 de octubre de 1987 y 29 de noviembre de 1987).

Revolución mexicana —, ya no funcionaban para México y diferían de las tesis del PMS (Proceso, 25 de enero de 1988).⁹

Además, seguía presente la desconfianza hacia los partidos políticos que apoyaban al neocardenismo.¹⁰ En la versión de Castillo, los “tres partidos distintos y ninguno verdadero”: el PARM, instrumento del PRI en la Comisión Federal Electoral (CFE); el PFCRN, denunciado por actos de corrupción y por su obsecuencia ante los gobiernos emanados del PRI, y el PPS, fuerza “poco auténtica” (*La Jornada*, 30 de enero de 1988).

En febrero, el tema se consolida como consecuencia principal de las grandes movilizaciones que se registran en pro del neocardenismo, particularmente aquellas observadas en la región de la Laguna (en Coahuila). Claramente, el candidato del FDN se sintió con el impulso suficiente para pedir, nuevamente, la unidad de las “fuerzas democráticas”.¹¹

9. Para finales de enero se incrementan los diferendos públicos: Porfirio Muñoz Ledo, dirigente de la CD, consideraba factible la unidad y recriminaba a aquellos que no la deseaban de “hacerle juego al gobierno” (*La Jornada*, 29 de enero de 1988); Gilberto Rincón Gallardo sostenía que faltaban condiciones para lograrla, y quienes la buscaban encubrían la pretensión ilegítima de apoyo a Cárdenas (*La Jornada*, 30 de enero de 1988); Castillo acusaba a Cárdenas y a Muñoz Ledo de querer restaurar al PRI, y de que su propuesta se dirigía a cambiar de gobierno, mientras el PMS proponía “transformar al pueblo” (*La Jornada*, 30 de enero de 1988); Cárdenas, en la línea trazada por el dirigente de la CD, acusaba —a quienes descreían del compromiso del FDN— de estar jugando a favor de la candidatura oficial y de la reacción, y de que era necesario unirse para “rescatar para el pueblo la conducción de su destino” (*La Jornada*, 31 de enero de 1988).

10. Entendemos aquí por neocardenismo “un desafío para el régimen autoritario mexicano, primero interno y después externo a él —cuando se escinde la élite gobernante—, cuyo liderazgo político se erigió como un intermediario (broker) integrador de demandas y agravios sostenidos durante la década previa por parte de grupos sociales desconectados, integración realizada mediante el marco ideológico ‘nacionalista revolucionario’, y que optó por canalizar el descontento mediante la vía institucional existente (aunque hasta entonces poco efectiva), las elecciones, con éxito relativo, a juzgar por los apoyos sociales conseguidos” (López Leyva, 2007: 71). Lo “neo” se refiere a que era un movimiento encabezado por el hijo del presidente mexicano Lázaro Cárdenas (1934-1940), Cuauhtémoc Cárdenas, quien decide rescatar el legado histórico de su padre (el cardenismo).

11. Previamente, en un desplegado la CD hace un nuevo llamado a la unidad “posible, necesaria y urgente”. El argumento fuerte para pedir la “confrontación política unificada” es el cambio en la situación nacional y, en consecuencia, la exigencia de cambiar prioridades, es decir, suspender las negociaciones internas para la “repartición de pequeños espacios y cuotas de poder” y, en su lugar, emprender la realización de una convención de donde saliera “la mejor candidatura unitaria para todos” (*La Jornada*, 1 de febrero de 1988). La respuesta fue inmediata. En otro desplegado, el Comité Político del PRT rechazaba un acuerdo de candidatura única, entre otras cosas por considerar que la CD, su candidato y los partidos que los apoyaban eran

La prensa registra cuatro momentos en febrero en los que se muestra el interés del candidato, dos de ellos coincidentes con eventos realizados en Durango y Coahuila (febrero 7 y 13), cuando se percibe el crecimiento cuantitativo en la movilización electoral a su favor. Sus llamados no variaban: “En esta lucha todos hacen falta” (*Unomásuno*, 6 de febrero de 1988); “el Frente Democrático Nacional es la principal fuerza política del país” (*La Jornada*, 8 de febrero de 1988); “debemos unirnos todas las fuerzas patrióticas que rechacen la entrega que se hace de México hacia el exterior” (*Unomásuno*, 14 de febrero de 1988); “es indispensable la convergencia de las distintas fuerzas democráticas, dejando a un lado las diferencias para que avance un proyecto en beneficio del pueblo” (*La Jornada*, 22 de febrero de 1988).

El resultado de estas apelaciones se produjo en el lugar menos esperado, el PRT, cuya dirigencia y candidata habían puesto los mayores obstáculos a la unidad electoral: para la primera, lo que representaba cada partido —“no se trata simplemente de reunir el mayor número de votos contra el PRI, sin importar a favor de qué alternativa se otorgan” — (*Unomásuno*, 3 de febrero de 1988); para la segunda, la desconfianza hacia el candidato —“no voy a renunciar a mi candidatura para dársela a un tráfuga y resentido del PRI, como es Cuauhtémoc Cárdenas” — (*Unomásuno*, 4 de febrero de 1988).

Los brotes de disidencia en el PRT tenían un talante práctico. Se trataba de crear una mayoría y ver quién poseía cualidades para hacerlo. Ya Pedro Peñaloza, coordinador de los diputados de ese partido, había sido claro al hablar de la necesidad de una candidatura única de izquierda: “Debemos participar en las elecciones como una oposición poderosa y creíble para darle a la gente ánimo de triunfo” (*Unomásuno*, 4 de febrero de 1988).

El contraste estaba claro. Para el PRT, el debate se centraba en una cuestión de “principios, honestidad y vocación democrática” (*Unomásuno*,

“expresión de la crisis del PRI, no su alternativa” (*La Jornada*, 2 de febrero de 1988). Castillo mantuvo su consabida postura: “mi campaña es irreversible, gané mi elección limpiamente; la fusión se puede lograr en candidatos a diputados y a senadores, pero yo no voy a renunciar ni tampoco me voy a retractar de un acuerdo suscrito por el Comité Central del PMS y el cual comparto íntegramente con mis compañeros de partido” (*Unomásuno*, 3 de febrero de 1988).

5 de febrero de 1988), de derrotar al PRI, pero no “con quien sea” (*La Jornada*, 16 de febrero de 1988); para los que disientían de la línea oficial de ese partido —entre quienes estaban Arturo Anguiano, Adolfo Gilly, Ricardo Pascoe, Pedro Peñaloza y Antonio Santos, entre otros—, el punto estaba en la confluencia de la “resistencia social”, producto de la crisis económica y política, y el movimiento popular que se gestaba en torno a Cárdenas. Se trataba de encontrar vínculos entre la izquierda y el “movimiento de masas emergente”. Era una oportunidad única, por ello llamaban a la candidatura única de las “fuerzas democráticas” (*La Jornada*, 24 de febrero de 1988 y 26 de febrero de 1988). El entusiasmo por la unidad se mantuvo, pero su efecto interno le fue desfavorable a este núcleo de militantes del PRT: en marzo, 20 de ellos anuncian su decisión de renunciar al partido y formar el Movimiento al Socialismo (MAS) en apoyo a la candidatura presidencial de Cárdenas (*Unomásuno*, 9 de marzo de 1988 y *Proceso*, 14 de marzo de 1988).

Aparte de la escisión consumada en el PRT, marzo no arrojó mayor noticia sobre la candidatura unitaria. De hecho, los acercamientos se enfriaron y el debate público se apagó. Hacia abril, Cárdenas lanzó el único pronunciamiento registrado por la prensa, culpando al PMS de haber puesto pretextos para evitar la presentación de un solo aspirante a la presidencia por las agrupaciones de izquierda (*El Universal*, 10 de abril de 1988).

La consecuencia inmediata y más relevante de este lapso de cinco meses es la aparición del neocardenismo como una oposición creciente. A ello contribuyó el apoyo de una fracción del PRT lo cual, de paso, abría la puerta para la unidad, aun con la renuencia expresa de Heberto Castillo.¹² Pero también contribuyeron predominantemente las movili-

12. Compartida por su partido: “La discusión sobre la candidatura común está cancelada”; “quienes hablan ahora de candidatura única, en realidad encubren con ello una pretensión ilegítima para lograr el apoyo a Cárdenas”; “los tres partidos y la propia Corriente Democrática que apoyan a Cárdenas, no tienen la más mínima práctica de unidad”; “el PMS puede triunfar porque las fuerzas del partido son reales, lo que en otros no existe” (*La Jornada*, 8 de febrero de 1988 y 18 de febrero de 1988, y *Unomásuno*, 9 de febrero de 1988 y 11 de marzo de 1988). La posición del PMS, sin embargo, seguía siendo objetada por Arnoldo Martínez Verdugo: “Son necesarias esas coincidencias [acciones conjuntas bajo una plataforma común] para evitar la confusión del pueblo y unificarlo en torno al real contrincante que es el PRI” (*La Jornada*, 28 de enero de 1988).

De la candidatura de unidad (1988) al voto útil (2000)

zaciones electorales registradas en torno a la candidatura del FDN. Si se compara la evolución por mes de los eventos de campaña, podrá observarse con claridad cómo creció el apoyo a Cárdenas y el por qué de su creciente convencimiento de que podía ganar.

De acuerdo con el promedio de un índice de movilización electoral elaborado para medir tales eventos (véase el cuadro 1),¹³ la candidatura cardenista registra su mínimo en enero, con 44.6 asistentes (de 1000 personas), mientras su máximo lo registra en febrero, con 368.4 asistentes (de 1000 personas).¹⁴ Lo que vino después de febrero fue una sensible baja en la movilización electoral, pero se mantuvo en un nivel estable y consistente, suficiente para crear una percepción pública de éxito electoral.

Cuadro 1 Índice de movilización electoral	
Mes	Promedios
Diciembre	68.1
Enero	44.6
Febrero	368.4
Marzo	138.3
Abril	130.8
Mayo	164.9
Junio	153.8
Totales promedio	187.6

13. El índice se desarrolló a partir de una base de datos con todos los eventos —mítines y saludos— de la campaña, tomando como fuentes la prensa escrita y la bitácora personal de Cuauhtémoc Cárdenas. En la base se precisa el carácter del evento —mitin o saludo—, el lugar de realización del mismo, el número de participantes así como el índice de movilización electoral. El índice se calculó del siguiente modo: *número de participantes por evento/número de habitantes X 1000*; de este modo, 1000 representaba “participación total” mientras o representaba “nula participación”. Las cifras que aparecen en el cuadro representan el promedio del índice por cada mes. Para mayores detalles sobre la movilización electoral de la campaña cardenista, cfr. López Leyva (2007).

14. De acuerdo con la valoración del propio Cárdenas (2010), en la región de La Laguna “se produjo el desbordamiento de la campaña [...] Al dejar La Laguna iba yo con la convicción íntima de que la candidatura había calado hondo en las conciencias y la seguí encontrando en la intensa participación que se empezó a manifestar también en otras partes, en las que no existían los antecedentes políticos de la Comarca Lagunera” (227-228). No obstante, siguiendo con su misma versión, un mes antes, en Colima, ya se había percatado del impacto de su campaña donde percibió “una movilización más intensa, que había calado más hondo en las conciencias y voluntades de la gente de lo que esperábamos en esos tiempos iniciales de la campaña los coordinadores de la Corriente o los dirigentes de los partidos. Vi entonces una señal en Colima que me hacía ver que la campaña prendía y que en ese tono podría ser la respuesta a esperar del resto del país” (225).

En suma, las condiciones cambiaron en este tramo de la campaña. Las relaciones de fuerza entre los candidatos también. Estos dos factores se reflejarían en los siguientes dos meses, cuando la presión por la unidad sería más fuerte y rendiría frutos.

La unidad lograda por la creciente expectativa (mayo-junio de 1988)

En esta segunda oportunidad de negociación se vencen las reticencias a la unidad del PMS, en gran medida porque se percibía el crecimiento cuantitativo de la campaña cardenista y el declive de la de Castillo. El PRT, por su parte, mantuvo la candidatura de Ibarra.

Hacia la segunda quincena de mayo, Cárdenas lanza la propuesta una vez más: “Hay coincidencias importantes en nuestras plataformas electorales. Tenemos compromisos profundos con quienes nos han dado adhesión en esta lucha electoral. Podemos encontrar las coincidencias en esta lucha electoral. Podemos encontrar las coincidencias para impulsar una candidatura unitaria en este momento en que, sin duda, al reunirse estaríamos venciendo sin discusión al partido del Gobierno” (*La Jornada*, 21 de mayo de 1988).

La respuesta negativa del PMS parecía reproducir la historia de los momentos anteriores. Para Gilberto Rincón Gallardo, “la unidad de las fuerzas democráticas se construye sobre principios, no sobre objetivos clientelares o de manipulación” (*La Jornada*, 23 de mayo de 1988), mientras que Heberto Castillo decía: “yo llevo buscando la unidad de las fuerzas democráticas de este país 27 años, y pensar que ésta se puede lograr en ocho o quince días, es hacerse ilusiones” (*La Jornada*, 28 de mayo de 1988).

Las ilusiones dejaron de serlo y bastaron menos de quince días para comprobarlo. Al día siguiente de esa enfática declaración, Castillo deslizaba: “Si el Consejo Nacional de mi partido decide la candidatura única entre los partidos de la izquierda, no tendrá ninguna objeción y lo acepto mañana mismo [...] yo no me opongo y me retiro en beneficio de la unificación” (*Unomásuno*, 29 de mayo de 1988). Rosario Ibarra atajó de inmediato la idea y declaró categórica: “Defendemos el proyecto en el que creemos, manteniéndonos en un polo radical y por no considerar que el

programa cardenista sea el indicado para resolver los problemas del país, se mantendrá mi candidatura” (*La Jornada*, 30 de mayo de 1988).

El último día de mayo —en medio de especulaciones sobre su posible declinación— Castillo sostenía que la candidatura única tendría que darse con base en “los programas partidistas y los planteamientos de los aspirantes” (*La Jornada*, 1 de junio de 1988). El primer día de junio preveía, a diferencia de lo que recurrentemente afirmó en campaña, la posibilidad de construir un “frente único” de los partidos de izquierda, entre los cuales existían al menos 10 puntos de coincidencia (*La Jornada*, 2 de junio de 1988).

El 3 de junio lanza la oferta: retira su candidatura a cambio de que el FDN, en concreto Cárdenas, aceptara la inclusión de “12 puntos programáticos”. Y era optimista: “[esta fusión] marcará un hito en la historia de la lucha revolucionaria de México, de la izquierda [...] la única trampa que la historia puede tender a esta izquierda, es que el triunfo llegue más pronto de lo que pensábamos, pero nada más”. Dichos “puntos programáticos” eran convergentes con la plataforma del FDN (*La Jornada*, 4 de junio de 1988).

Cárdenas aceptó el mismo día la oferta. Tenía muy clara la necesidad de establecer “bases programáticas” de acuerdo y coincidencia. Más aún, estaba consciente del impacto que la unidad tendría en la imagen de la oposición cardenista: “Necesitamos sumar fuerzas pues mientras más seamos de este lado, menos difícil será el triunfo. Son fuertes los obstáculos que tenemos que vencer y difícil la tarea que tenemos por delante, pero podremos vencerlos” (*La Jornada*, 4 de junio de 1988).

Castillo, por su parte, se preocupó por hacer entender el sentido de su acción: “Ahora se preguntarán qué de las promesas, de los compromisos y de la determinación de apoyar a los campesinos y a los colonos; yo les digo [...] que este paso no fue para declinar compromisos, sino para sumar fuerzas y cumplir, junto con Cuauhtémoc Cárdenas, las promesas que hemos hecho al pueblo” (*La Jornada*, 5 de junio de 1988).¹⁵

15. Completando las razones del porqué de la unidad —“no es unidad electorera, sino con base en principios, convenios y programas” (*La Jornada*, 20 de junio de 1988)—, tiempo después Castillo reconocería: “El PMS era un partido que acabábamos de formar y, en el recorrido por la República yo percibía la fuerza que teníamos, la fuerza que tenía Clouthier y la que tenía Cuauhtémoc. Yo decía ‘somos todos fuerzas de oposición’ y calculaba cuántos votos íbamos a tener. Llegué a la conclusión

El Consejo Nacional del PMS aprobaría la propuesta de unidad; organizaciones sociales que originalmente habían apoyado a Castillo informaron que mantendrían su alianza con el PMS y, en consecuencia, apoyarían a Cárdenas (*La Jornada*, 6 de junio de 1988). Este último, al recibir formalmente estos apoyos, los valoraría así: “Esto constituye una forma de enriquecer la pluralidad del Frente y robustece la alternativa de triunfo electoral” (*La Jornada*, 8 de junio de 1988).

La reacción del PRT y su candidata, Rosario Ibarra, no cambió. Ella no declinaría “porque en última instancia no nos interesan los votos, sino lograr la conciencia del pueblo trabajador” (*La Jornada*, 4 de junio de 1988); “me mantendré firme al lado del pueblo, porque además tengo un fuerte compromiso con los compañeros guerrilleros que cayeron en la lucha, con los desaparecidos y con los presos” (*La Jornada*, 5 de junio de 1988); “sólo siendo radicales vamos a cambiar la situación del pueblo, y no lo vamos a hacer uniéndonos con los priístas arrepentidos, y con los reaccionarios” (*La Jornada*, 7 de junio de 1988); lo que hace a la gente seguir “a Cárdenas, es la esperanza y el hastío de esta vida tan dura. Y es que muchos creen todavía en esa cultura priísta de esperar recibirlo todo de una persona, con tan sólo estirar la mano” (*La Jornada*, 8 de junio de 1988); “no pienso retirarme, mi posición sigue igual. No estoy dispuesta a declinar, y no es por empecinamiento, sino que defendiendo con posición democrática la alternativa socialista” (*La Jornada*, 10 de junio de 1988); “nosotros no queremos reformas al Estado, lo que necesitamos es un cambio radical, que el poder lo tengan los de abajo; es necesario un cambio de política general y no reformas democráticas” (*La Jornada*, 11 de junio de 1988).

Fieles a esta postura, los comités político y central del PRT deciden sostener la candidatura propia, “presentarse ante los mexicanos como la única opción socialista independiente en estas elecciones” (*Unomásuno*, 8 de junio de 1988, y *La Jornada*, 12 de junio de 1988 y 13 de junio de 1988). La línea argumentativa del PRT lo hacía ajeno a posibles coincidencias con el neocardenismo. Es decir, un partido que asume convencidamente

de que si seguía como íbamos, obtendríamos muchos votos, pero si se sumaba votos con Cuauhtémoc podíamos ganar. Entonces, la decisión fue muy pragmática” (Del Castillo, 1991: 65).

que no le interesan los votos ni las reformas democráticas, no tendrá el atractivo de ganar unas elecciones si es que su objetivo último es “concientizar al pueblo trabajador” para el cambio político radical.

Si a ello le agregamos la convicción de que los dirigentes de la CD (Cárdenas y Muñoz Ledo) seguían siendo “ideológicamente priístas” y, además, la necesidad de instaurar un “gobierno obrero, campesino y popular” (*La Jornada*, 13 de junio de 1988), podrá comprenderse su negativa a declinar. Su premisa es reveladora: “Los principios no son intercambiables por votos”. Su papel en la contienda comicial respondía más a la idea de “fuerza revolucionaria” que de partido político en búsqueda legítima de espacios de poder.

Ahora bien, según dijimos, la apuesta por un candidato percibido como ganador, es decir, por Cárdenas, fue visible a través de las movilizaciones electorales, pero algo decían las encuestas al respecto. Claro está que no tenían la relevancia que adquirieron años después, como veremos en los comicios de 2000, aunque lo interesante de ellas en el contexto de la contienda que se analiza, era que no se les había considerado seriamente hasta entonces en virtud de que al PRI, “en el imaginario social, se le percibía prácticamente invencible”. En 1988, cuando la certidumbre de triunfo del PRI se cuestiona, cobra sentido la predicción de las preferencias electorales (Campuzano, 1989: 90, y Pacheco, 2000: 110).

Las encuestas con cobertura nacional son relativamente pocas (nueve) en comparación con las de cobertura local, sólo en el Distrito Federal (21). Aunque muchas de ellas muestran problemas de confiabilidad, sea por falta de claridad en su metodología o por su patrocinio, sus resultados reflejaban los efectos políticos de la campaña cardenista en el electorado.

De las encuestas con cobertura nacional, ninguna daba más de 61% de las preferencias del voto al candidato del PRI: en siete aparecía como ganador este último; en una Cárdenas —curiosamente la patrocinada por el PRI— y en otra Clouthier —la financiada por el PAN—. Todas fueron levantadas entre mayo y junio, los meses previos a la jornada electoral, y sólo las patrocinadas por PRI y PAN no fueron publicadas (eran de consumo interno).

En las encuestas con cobertura en el Distrito Federal, la dispersión de resultados es la marca distintiva, aunque se ve mayor competencia entre Salinas y Cárdenas. Por principio de cuentas, en ocho de las mediciones

aparece Salinas como ganador (el porcentaje más alto que obtiene es 48%), mientras en nueve Cárdenas está a la cabeza, y en las cuatro restantes hay un empate técnico. Trece encuestas fueron publicadas en diarios de circulación nacional y su periodo de levantamiento partió de febrero hasta la última semana de junio.

Aunque en el nivel nacional las encuestas favorecieran en buena medida al candidato Salinas, los porcentajes alcanzados por Cárdenas eran inéditos luego de largos años de hegemonía del PRI. Decían menos que la impresionante movilización electoral tras el neocardenismo, pero decían más de lo que el propio Cárdenas estaba dispuesto a reconocer (las descalificaba al considerarlas “parte del juego” del PRI, un anuncio adelantado del fraude). En su valoración positiva, las encuestas presagiaban un sostenido ascenso de la candidatura del FDN de casi la tercera parte de los votantes, pero estaban lejos de ponerlo como seguro ganador.¹⁶

En conclusión, la oposición cardenista se nutrió, por un lado, de un sector de militantes del PRT distanciados de la línea política de la dirigencia y, por otro lado, de la declinación de la candidatura presidencial del PMS.¹⁷ La causa principal de estos apoyos fue la movilización social en la campaña, la cual, sin duda, le inyectó solidez a la candidatura del FDN.

Así, la fortaleza de la oposición cardenista fue producto, principalmente, del efecto informativo y expansivo de las grandes concentraciones a lo largo del país, lo que, a la par, alimentó la percepción de que la candidatura oficial no ganaría automáticamente (tal cual había sido

16. Guadalupe Pacheco (2000: 117-118) saca un par de conclusiones analíticas sobre las encuestas en 1988. En primera instancia, conforme se acercaba la fecha de la elección, el nivel del PRI tendió a ubicarse en 50% de las preferencias en el plano nacional, mientras que las preferencias a favor de Cárdenas estaban cercanas a 30%. Por otra parte, a medida que se aproximaba la jornada electoral, “los electores indecisos se inclinaron cada vez más hacia la candidatura que les pareció más idónea para canalizar su voto de descontento: la de Cárdenas”.

17. La importancia de la declinación de Heberto Castillo puede ejemplificarse con la siguiente anécdota: luego de su última gira en Zacatecas como candidato, de regreso a la capital, lo esperaban en la casa de su hija dos enviados del candidato del PRI, Carlos Salinas: Marco Antonio Díaz Michel y Manuel Camacho Solís. Este par de emisarios lo trataron de convencer, sin conseguirlo, de no declinar, argumentándole que México necesitaba a la izquierda (*La Jornada*, 6 de julio de 2008).

De la candidatura de unidad (1988) al voto útil (2000)

la historia reciente del país).¹⁸ Asimismo, para cerrar el círculo, dichas concentraciones contribuyeron a la construcción parcial de la unidad en la izquierda partidista. Sólo un candidato era viable, y tenía probabilidades reales de disputarle la presidencia al PRI. Ésa era la lectura del momento.

De hecho, los resultados electorales confirmarían esta percepción de fortaleza opositora (véase el cuadro 2¹⁹), aunque el reconocimiento del triunfo sería para el candidato del PRI.

Cuadro 2 Resultados electorales de la elección presidencial de 1988		
Candidatos	Votación	Porcentaje
PAN / Manuel J. Clouthier	3,208,584	16.81
PRI / Carlos Salinas	9,687,926	50.74
FDN / Cuauhtémoc Cárdenas	5,929,585	31.06
PDM / Gumersindo Magaña	190,891	1.00
PRT / Rosario Ibarra	74,857	0.39
Nulos	-	-
Candidatos no registrados	-	-
Total	19,091,843	100

FUENTE: Elaboración propia con base en el Dictamen del Colegio Electoral, en Sánchez (1994).

Vale decir que el cuasi-éxito de la campaña cardenista puede medirse si se comparan las elecciones presidenciales de 1982 y 1988, y se mira el crecimiento en términos relativos de las preferencias electorales por una opción de “izquierda”, como se revela en el cuadro 3.²⁰ Aunque el creci-

18. En una entrevista publicada 20 años después de los comicios, Cárdenas relata que una persona de la Presidencia, a través de su esposa, le hacía llegar encuestas. “Me acuerdo que la última encuesta que me dio, ya a unos días de la elección, me ponía cuatro o cinco puntos arriba de Salinas, del PRI. Y recuerdo que uno de los datos que me llamó la atención de la encuesta fue la respuesta a la pregunta ‘¿Cómo te enteraste del candidato?’, en el caso mío, el 36 por ciento era por plática directa. O sea, no teníamos acceso a los medios, no teníamos televisión; yo tuve un par de entrevistas en la tele muy agresivas de su parte” (Anaya, 2008: 148).

19. Los datos oficiales de esta elección corresponden a los proporcionados por el Colegio Electoral, en el dictamen que calificó la elección presidencial. En tal dictamen, el Colegio obtuvo los porcentajes con base en la votación válida, excluyendo los “votos nulos” y los votos para “candidatos no registrados”.

20. Para hacer comparables ambas elecciones se procedió a: a) considerar el porcentaje de votación de cada partido sobre la votación total emitida, con lo cual se incluyen los “votos nulos” y los votos para “candidatos no registrados” (de ahí que los porcentajes de este cuadro difieran del anterior), y b) sumar, en tanto el FDN no existía en 1982, los porcentajes respectivos de los partidos

miento de los partidos de respaldo a Cárdenas no fue suficiente para darle la victoria —ello si obviamos las denuncias de fraude que minaron la legitimidad del proceso en su conjunto —, sí lo fue para crear una alternativa electoral importante —el Partido de la Revolución Democrática (PRD)²¹ — que estaría en posibilidades en adelante de disputar consistentemente los espacios de poder al otrora partido hegemónico, el PRI.

Cuadro 3 Comparativo de elecciones presidenciales (1982-1988)			
<i>Candidatos</i>	<i>1982</i>	<i>1988</i>	<i>Diferencia</i>
PAN/Manuel J. Clouthier	15.7	16.5	+0.8
PRI/Carlos Salinas	68.4	48.8	-19.6
FDN/Cuauhtémoc Cárdenas	7.5	30.1	+22.6

FUENTE: Elaboración propia con base en Gómez (1997).

Vicente Fox: el llamado al voto útil (1999-2000)²²

Año y medio antes de los comicios presidenciales de julio de 2000, se avizoraba la posibilidad de crear una coalición amplia de toda la oposición para vencer al PRI. Miembros de los principales partidos de oposición, PAN y PRD, fueron los primeros en hacer referencias al respecto.²³ A Vicente Fox,

equivalentes: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y Partido Socialista de los Trabajadores (PST).

21. El PRD se funda el 5 de mayo de 1989, como consecuencia del llamado hecho por el propio Cárdenas en plena disputa postelectoral (agosto de 1988), para integrar un partido político nacional que llevara adelante el proyecto del FDN (Cárdenas, 2011).

22. En las elecciones presidenciales de 2000 contendieron seis candidatos. Los principales fueron: por la Alianza por el Cambio (AC), Vicente Fox, otro empresario interesado en la política gracias a una invitación a ser diputado en 1988 por parte de Manuel J. Clouthier; por el PRI, Francisco Labastida, secretario de Gobernación durante la administración del entonces presidente Ernesto Zedillo, y por la Alianza por México (AM), por tercera ocasión (lo hizo en 1994), Cuauhtémoc Cárdenas. Además, contendieron por el Partido del Centro Democrático (PCD), Manuel Camacho Solís, colaborador de Carlos Salinas en su gabinete, en confrontación con Zedillo; por el PARM, Porfirio Muñoz Ledo, aliado de Cárdenas en la CD e inconforme con su tercera candidatura presidencial, y por Democracia Social (DS), Gilberto Rincón Gallardo, dirigente del PMS en los comicios de 1988.

23. Debe reconocerse que uno de los primeros en pronunciarse en ese sentido fue Manuel Camacho Solís, presidente del entonces recién creado Partido del Centro Democrático (PCD); a principios de 1998 planteaba que, ante el escenario de una nueva victoria del PRI, o el triunfo

De la candidatura de unidad (1988) al voto útil (2000)

gobernador de Guanajuato y precandidato presidencial del primer partido, le parecía difícil una alianza con el segundo porque ambos eran como “agua y aceite”, pero se declaraba abierto a sostener alianzas con partidos pequeños, dado que su objetivo era ganar con 51% de los votos (*Reforma*, 15 de enero de 1999). Andrés Manuel López Obrador, dirigente nacional del PRD, llamaba a conformar un “frente nacional progresista” donde tuvieran cabida distintas fuerzas políticas y sociales del país, cuyo objetivo sería ganar la Presidencia de la República (*Reforma*, 18 de enero de 1999).

Ese sería el tono de las primeras manifestaciones sobre lo que se llamó, indistintamente, “alianza”, “coalición” o “frente”: Fox sugiriendo alianzas con los partidos del Trabajo (PT), Verde Ecologista de México (PVEM) y PCD, pero resistiéndose a los acercamientos con el PRD, y éste último, bajo el esquema de creación de un frente que excluyese al PAN, según Jesús Ortega (*Reforma*, 19 de enero de 1999 y 29 de enero de 1999).

A pesar de estas diferencias de postura, pronto se abriría un espacio para la negociación formal. De igual modo que en 1988, la negociación inicial sería difícil y tendría resultados adversos, pues cada candidato optaría por postularse de manera independiente. Sin embargo, la idea quedó en el ambiente durante la campaña y fue tal su relevancia, que le permitió al candidato Fox retomarla meses después e intentar, por la vía de los hechos, granjearse el apoyo de los otros partidos y candidatos presentes en la liza electoral. Veremos, entonces, cómo se desarrolló este proceso de acercamiento entre la oposición en su conjunto, lo cual explica en buena medida el triunfo del candidato de la Alianza por el Cambio (PAN y PVEM).

De la indecisión a la búsqueda de la alianza (febrero-julio de 1999)

Cuauhtémoc Cárdenas, entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, fue el primero en plantear seriamente la unión de la oposición para derrotar al PRI, incluyendo a Acción Nacional. Ante la falta de un acuerdo previo con

de una fuerza opositora con un margen tan pequeño que necesitara al viejo régimen para sobrevivir, se requería la conformación de un frente común (*La Jornada*, 18 de febrero de 1998).

este último que facilitara las cosas, sugirió una elección primaria con los candidatos de todos los partidos “decididos a luchar por un cambio de régimen político”. La respuesta de Fox fue inmediata, de aceptación, en tanto había cambiado ya, según él, el lenguaje político confrontador de los líderes nacionales de los partidos —obstáculo para sus resistencias anteriores—, y propuso tres criterios para llegar a ella: contar con la aprobación de las bases de los partidos, crear una plataforma común con acuerdos y diseñar métodos y logísticas apropiadas para elegir al candidato de la coalición (*Reforma*, 26 de febrero de 1999 y 28 de febrero de 1999).

Cárdenas mantuvo la convocatoria en los siguientes términos: “Este es un mensaje en particular que dirijo al PAN y sus candidatos: que participen, que se atrevan a someterse al voto de todos aquellos que quieren un cambio en el país” (*Reforma*, 1 de marzo de 1999). Ya en marzo Luis Felipe Bravo Mena, dirigente nacional de este partido, acotaba y señalaba que la primera tarea sería diseñar el programa político (un “proyecto alternativo que le dé certeza” a México) y después vendría la elección del candidato de la alianza (*Reforma*, 16 de marzo de 1999).

La posibilidad se había abierto. Precandidatos presidenciales y dirigentes de partidos mostraban un ánimo propositivo, de creencia en la viabilidad de la alianza opositora. Dirigido a este objetivo, Cárdenas presentaba, en un aniversario más de la expropiación petrolera, una plataforma de discusión; por su lado, Vicente Fox se reunía con Porfirio Muñoz Ledo —también precandidato presidencial por parte del PRD—, para explorar las posibilidades (*Reforma*, 19 de marzo de 1999 y 30 de marzo de 1999).

Sin embargo, no dejaron de prevalecer tensiones derivadas de declaraciones y propuestas encontradas. Así, Pablo Gómez, presidente nacional interino del PRD, señalaba que el principal obstáculo rumbo a 2000 no eran las diferencias ideológicas, sino Fox mismo; a la vez, Manuel Camacho, refiriéndose a una propuesta hecha en la víspera por Fox, argumentaba que proponer una segunda vuelta en los comicios presidenciales era distraer a la opinión pública para evitar la unidad de la oposición (*Reforma*, 21 de marzo de 1999 y 10 de abril de 1999).

No obstante, el camino ya estaba marcado. El mismo Gómez se reunía con Alberto Anaya, presidente del PT, para formalizar el inicio de negocia-

ciones (*Reforma*, 23 de abril de 1999); para finales de abril, el Comité Ejecutivo Nacional del PAN enviaba una carta al PRD en la que expresaba su disposición a una reunión entre los presidentes de ambos partidos para discutir el asunto, haciendo ver sus reservas en torno a una “coalición total” (*Reforma*, 30 de abril de 1999). A mediados de mayo, el PAN formalizaba el llamado a debatir la alianza en cartas enviadas al PRD, PCD, PVEM, PT y Democracia Social (DS); en ellas se anuncia la creación de una Comisión Exploratoria Bilateral, la cual se encargaría de elaborar un diagnóstico para ser evaluado por el CEN (*Reforma*, 19 de mayo de 1999).

Días después del envío de las cartas, Cárdenas acepta la candidatura presidencial del PT bajo el argumento de que “esta candidatura va con el propósito de conformar, de consolidar una gran coalición de este frente de organizaciones democráticas”; las críticas no se hicieron esperar: coincidían en el riesgo que esta postulación implicaba para la unidad opositora. Muñoz Ledo calificaría este hecho de “madrugueté” y acto de “gran torpeza política”, una manera de sabotear la coalición; para Bravo Mena se trataba de una “decisión apresurada” que haría cada vez más difícil “llegar a una fórmula adecuada para elegir candidato común” (*Reforma*, 27 de mayo de 1999).

A pesar de ello, las charlas comenzarían entre todos los partidos de oposición convocados —exceptuando a DS— y evolucionarían favorablemente entre junio y julio.²⁴ El primer punto de preocupación sería la mejora del marco jurídico para concretar la alianza a través de una nueva reforma electoral; después, el estatus de las conversaciones entre PRD y PAN pues, según Pablo Gómez, en Acción Nacional no había aceptación tácita alguna de ir a la coalición; más adelante, el método para elegir al candidato presidencial (elecciones primarias era la preferencia del primer partido; aplicación de una encuesta mediante insaculación, era la del

24. Estos primeros acercamientos para explorar la viabilidad de la alianza opositora estuvieron acompañados por señales encontradas de PRD y PAN. Para el primero, en voz de su presidenta nacional Amalia García: “es difícil que el PRD por sí solo pueda asegurar la victoria frente a un PRI que vuelve a refugiarse en el clientelismo, las elecciones de Estado y el fraude electoral” (*Reforma*, 8 de junio de 1999); para el segundo, en palabras de Vicente Fox: “podemos ganar solos. Estamos demostrando ya que lo podemos hacer, vamos adelante en todas las encuestas y nos vamos a mantener adelante. Así que ganar no es el problema, lo que queremos es gobernabilidad” (*Reforma*, 31 de junio de 1999).

segundo); posteriormente, la creación de una plataforma de gobierno “que permita inicialmente tener una base programática y de propuestas que esta coalición le ofrecería al pueblo de México”, según José Narro, dirigente del PT. No obstante, el punto de desacuerdo fundamental residía en el método de elección del candidato presidencial que, de hecho, marcaría negativamente las posibilidades de la alianza (Reforma, 2 de junio de 1999, 4 de junio de 1999, 21 de julio de 1999, 22 de julio de 1999 y 28 de julio de 1999).²⁵

A finales de julio, sin un acuerdo claro sobre el punto principal de discordia, Acción Nacional resolvía lo siguiente: “concretar la conformación de una gran alianza nacional de los partidos de oposición para contender en las elecciones federales del año 2000, tanto a la presidencia de la República como al Congreso de la Unión, dentro del marco de una plataforma común que sea el instrumento para llevar a término la transición democrática”. Sobre el método, el CEN del partido proponía una “consulta nacional” sin dar mayores detalles al respecto; a la vez, proponía integrar una Comisión Coordinadora de Negociación que se abocara a las negociaciones. Cárdenas condicionó su participación a que la propuesta de “consulta nacional” fuera “abierta y universal a todos los ciudadanos del país” (Reforma, 31 de julio de 1999).

La puerta se había abierto a la discusión entre los principales partidos de oposición. Vendría ahora el intento serio de acordar los términos de la alianza, tanto en lo que se refiere a una plataforma común como en lo que toca al método de elección del candidato. Este último aspecto sería el obstáculo insalvable para concretar la unidad opositora.

La iniciativa negociadora frustrada (agosto-septiembre de 1999)

Los esfuerzos formales para darle vida a la alianza opositora cobraron vida en estos dos meses. A principios de agosto, los políticos que ana-

25. Entre las vías propuestas por PAN y PRD se sugerían un par de alternativas: a) se establecerían paralelamente centros de votación y se realizarían encuestas; b) se realizaría una elección, no abierta a todos los ciudadanos, sólo a representantes o delegados de las distintas fuerzas políticas, elegidos con base en el peso electoral de ellas.

lizaban el tema anunciaban la transformación de la Comisión de Diálogo en una Comisión Negociadora; además, convocaban a un grupo de “expertos técnicos” para que aportaran ideas en relación con el mencionado método (*Reforma*, 3 de agosto de 1999).

El 3 de agosto, las fuerzas de oposición en su conjunto pactaron una agenda para llegar a la “Alianza por México”.²⁶ La agenda contenía los siguientes puntos: a) preparación de documentos básicos de la alianza; b) elaboración de una plataforma electoral y un programa de gobierno; c) diseño de una consulta nacional para elegir candidato; d) preparación de una agenda legislativa para promover reformas; e) acuerdo sobre candidaturas al Congreso; f) cumplimiento de la ley electoral para presentar el convenio de coalición, su funcionamiento y operación, y g) difusión de la plataforma y posicionamiento político de la alianza (*Reforma*, 4 de agosto de 1999). Tanto Vicente Fox como Cuauhtémoc Cárdenas coincidían en que poco tenían que aportar a lo convenido, y aseguraban su acatamiento a lo que decidieran sus respectivos partidos (*Reforma*, 4 de agosto de 1999).

De este modo, la negociación quedaba en manos de los dirigentes partidistas y de sus representantes en la comisión respectiva. El primer paso adoptado por ésta fue someter a consulta, a dos empresas demoscópicas, una metodología sobre una elección acotada que definiría un paquete para llevar a cabo una votación (*El Universal*, 5 de agosto de 1999); después, se preocupó por llegar a un pacto político entre los ocho partidos negociadores a fin de superar el riesgo de que el candidato surgido de la consulta nacional no recibiera el apoyo completo de aquéllos (*Reforma*, 7 de agosto de 1999).

Sin embargo, las desavenencias entre PRD y PAN se mantuvieron, especialmente en torno al compromiso con la unidad. Fox constantemente argumentaría que Cárdenas no asumía una postura clara sobre

26. Los participantes de esa reunión representaban al PAN (Diego Fernández de Cevallos, Santiago Creel y Luis H. Álvarez); PRD (Pablo Gómez y Patricia Olamendi); PT (Gonzalo Yáñez y José Narro); PVEM (Jorge Emilio González); PCD (Manuel Camacho Solís); Partido Alianza Social (PAS) (José Antonio Calderón); Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) (Gustavo Riojas), y Convergencia por la Democracia (CD) (Dante Delgado) (*Reforma*, 4 de agosto de 1999).

la alianza, que incluso se distanciaba de otras propuestas partidistas (*Reforma*, 9 de agosto de 1999); por su lado, Cárdenas y Amalia García sostenían que las elecciones primarias (abiertas) eran el mejor método disponible, ya que con ello se obtendría legitimidad y se demostraría fuerza política ante el cercano proceso interno del PRI para elegir a su respectivo candidato presidencial (*Reforma*, 8 de agosto de 1999 y 11 de agosto de 1999).

Las negociaciones continuaron. Se habían propuesto cuatro mecanismos para solventar el asunto del método de elección: elección primaria y universal; encuesta representativa; consulta nacional con 230 000 votantes y urnas itinerantes, y elección con 6 000 centros de votación y entre 5 y 7 millones de participantes. Ninguno de ellos lograba consenso. Surgiría una propuesta alternativa: instalar 5 100 centros de votación en todo el país, correspondientes al mismo número de secciones electorales, junto con conteos rápidos independientes y encuestas de salida, con la finalidad de darle credibilidad al proceso (*Reforma*, 16 de agosto de 1999).²⁷

La comisión llegaría a esbozar cuatro documentos tentativos —“Estatuto de la coalición”, “Reglamento de candidaturas”, “Consulta nacional” y “Coalición total: legalmente posible” —, en los que se definía una fecha de elección (21 de noviembre) y el lema de la alianza (“Por un nuevo pacto social”) (*Reforma*, 15 de agosto de 1999).²⁸ No obstante el buen áni-

27. Propuesta que el PRD aceptaba como alternativa, aunque insistía en la necesidad de que participaran todos los ciudadanos interesados (*Reforma*, 19 de agosto de 1999); Vicente Fox rechazaba la propuesta: “no he aceptado de ninguna manera el método de las 5 mil casillas, no he aceptado el método de las 80 mil casillas porque estamos en un país de mapaches y porque tenemos serios temores de que se alteren los resultados, desde dentro o desde fuera” (*Reforma*, 27 de agosto de 1999). Para evitar cualquier posibilidad de ruptura al interior de la comisión, se decidió excluir de sus deliberaciones las posiciones y declaraciones de Fox y Cárdenas (*Reforma*, 11 de agosto de 1999).

28. Sobre los avances en la negociación, algunos personajes se mostraban optimistas. Santiago Creel decía: “la alianza opositora, que antes se veía en el horizonte lejano, ahora se encuentra a unos cuantos metros de concretarse” (*Reforma*, 21 de agosto de 1999); Amalia García aseguraba: “en el PRD nadie tiene duda sobre este asunto” (*Reforma*, 22 de agosto de 1999); Luis H. Álvarez: “nosotros vamos a seguir haciendo nuestro mejor esfuerzo para ver si es posible llegar a los consensos requeridos para instrumentar una alianza completa” (*Reforma*, 25 de agosto de 1999).

mo, el principal inconveniente seguía siendo el mecanismo de selección del candidato presidencial. Para lidiar con él, los partidos negociadores decidieron conformar un Consejo Ciudadano que, además, tendría bajo su responsabilidad la organización y vigilancia del proceso comicial (si fuera el caso); el consejo estaría integrado por nueve y hasta 15 figuras, consensuadas por todos los interesados en la alianza (*Reforma*, 1 de septiembre de 1999 y 13 de septiembre de 1999). Para mediados de septiembre, los partidos acordaron los nombres de 14 personalidades.²⁹

En el inter, en el PRD y PAN se definían con claridad los precandidatos presidenciales. Cárdenas se registraba para la elección interna del primero, que se celebraría el 10 de octubre, mientras Muñoz Ledo anunciaba que no participaría en dicha elección al considerar que el proceso estaba “amañado” para favorecer a aquél (*Reforma*, 6 de septiembre de 1999 y 8 de septiembre de 1999); poco después, sin renunciar al PRD, Muñoz Ledo se haría candidato presidencial por el PARM, y pediría ser incluido en las negociaciones de la alianza opositora (*Reforma*, 15 de septiembre de 1999). En Acción Nacional se realizaba una elección interna en la que, ante la ausencia de rival, Vicente Fox era electo candidato presidencial con 96.8% de los votos (*Reforma*, 13 de septiembre de 1999). Ya como candidato, en el “grito de independencia” organizado por el PAN el 15 de septiembre, Fox lanzaría la frase definitoria de su campaña: “ya es hora de cosechar y de sacar al PRI de Los Pinos” (*Reforma*, 16 de septiembre de 1999).

Los trabajos del Consejo Ciudadano duraron 15 días, lapso en el que procuraron garantizar “credibilidad, confiabilidad y certeza”, a decir de Ortiz Pinchetti, vocero del grupo (*Reforma*, 15 de septiembre de 1999). Pronto sugeriría una propuesta: una “consulta representativa” consistente en una elección acotada con más de 10 000 casillas a instalarse en más de 2 000 centros de votación, y la aplicación de una o más encuestas, cuyos resultados serían dados a conocer sólo a los partidos, no a los ciudadanos. El Consejo argumentaba que, con esta alternativa, se respondía

29. Eran: Sergio Aguayo, Alberto Aziz, Amparo Espinosa, Silvia Gómez Tagle, Jaime González Graf, Miguel Ángel Granados Chapa, Gastón Luken, María Marván, Carlos Martínez Assad, José Agustín Ortiz Pinchetti, Martha Pérez Bejarano, Javier Quijano, Antonio Sánchez Díaz de Rivera y Hugo Villalobos (este último fungiría como presidente) (*Reforma*, 14 de septiembre de 1999).

a las exigencias de PAN y PRD —“seguridad y participación cívica” — y le daban seis días a los partidos negociadores para que respondieran si aceptaban o no la alternativa (*Reforma*, 21 de septiembre de 1999 y 22 de septiembre de 1999).

El desenlace fue rápido. En un comunicado, Acción Nacional rechazaba el “método combinado” al juzgar que no se trataba de una “tercera vía” sino de la adopción de dos métodos previamente propuestos y rechazados: la encuesta y la elección primaria. Por parte del PRD, Amalia García respaldaba “en lo esencial” la propuesta, en virtud de que tomaba en cuenta la participación del mayor número posible de ciudadanos (*Reforma*, 23 de septiembre de 1999). Diego Fernández de Cevallos, miembro de la Comisión Negociadora del PAN, argumentaba: “puede haber tumultos y enfrentamientos; y no es que estemos huyendo del proceso democrático, lo que no podemos aceptar es un procedimiento que ni siquiera está perfectamente consensuado por el Consejo Ciudadano”. Para García, “pierde el PAN, pero también significa una cierta desilusión de la ciudadanía que ha manifestado su deseo de tener una alianza de toda la oposición” (*Reforma*, 24 de septiembre de 1999).

En un último intento por salvar las negociaciones, la comisión del PAN se reunió con el Consejo Ciudadano para dirimir diferencias. Los integrantes del Consejo le entregaron a aquélla un documento en el cual daban respuesta a trece preguntas (*Reforma*, 28 de septiembre de 1999); al salir de la reunión, Fernández afirmaba: “lo que no puede aceptarse es que se hable de una forma combinada de encuestas y elección y no se digan cuánto valen las encuestas” (*Reforma*, 28 de septiembre de 1999). Un día después, el Consejo se niega a rectificar su propuesta, como lo exigía el PAN, y decide desintegrarse. El PAN lo acusa de incumplir su tarea y no actuar por consenso, mientras el PRD culpa a éste de darle “cristiana sepultura” a la alianza de ocho partidos (*Reforma*, 29 de septiembre de 1999).

Concluía este breve periodo de negociaciones formales entre los partidos de oposición para intentar articular un solo frente que confrontara y derrotara unificadamente al PRI en los comicios de 2000. Vendría el comienzo de las campañas, con la formación de dos alianzas

opositoras, una encabezada por Cárdenas, la otra por Fox. Tempranamente, Fox pondría en marcha su estrategia discursiva para aglutinar *de facto* a toda la oposición en torno suyo, basado en la utilización conveniente de las encuestas, como veremos en seguida.

La formación de dos alianzas opositoras (octubre de 1999-enero de 2000)

Con la disolución de la instancia intermediaria de los partidos, PAN y PRD se abocaron a concretar alianzas con aquellos partidos pequeños con los cuales podían tener afinidades de algún tipo.³⁰ Sin embargo, en el seno de las negociaciones de la alianza de izquierda, Manuel Camacho preveía la dificultad de ganar la presidencia sin contar con el PAN, porque “tendremos que contender contra el régimen y el partido de Estado” (*El Universal*, 18 de noviembre de 1999); Muñoz Ledo, por su parte, auguraba que no habría alianza de centro-izquierda, más bien “habrá algunas adhesiones a las candidaturas” (*El Universal*, 19 de noviembre de 1999). Finalmente, Camacho decidiría competir por la presidencia mediante el PCD, ante el fracaso para conformar una alianza que abarcara al mayor número de partidos de oposición (*Reforma*, 22 de noviembre de 1999).

Aunque en un principio Cárdenas criticó la decisión de Camacho (“lo impactó, en alguna medida, lo frustró la elección del PRI”), después le lanzó un llamado a reintegrarse a las negociaciones de la alianza promovida por él (*Reforma*, 22 de noviembre de 1999 y 26 de noviembre de 1999). A la par, contraviniendo su idea original, el PVEM negociaba aliarse con el PRD o con el PAN, y pedía una cuota de diez diputados plurinominales y cinco escaños en el Senado; la razón de esta petición, según su dirigente nacional, era lógica: “nuestro 5% [de

30. El PVEM anunciaba, en voz de Jorge González Torres, su presidente, que estaba en charlas con el PAN, y descartaba una coalición con el PRD debido a la exigencia de éste de una “elección abierta” para seleccionar candidato presidencial (*Reforma*, 1 de octubre de 1999); mientras tanto, los dirigentes de PRD, PCD, CD, PSN y PAS se daban un plazo de 15 a 22 días para definir la fórmula con la que contendrían en los comicios (*Reforma*, 1 de octubre de 1999).

la votación total] puede valer la presidencia de la República” (Reforma, 27 de noviembre de 1999).

A finales de noviembre, luego de dos meses de encuentros y desencuentros, el PRD concretaba la denominada “Alianza por México” — heredando el nombre del esfuerzo unitario previo —, en la que estarían integrados CD, PAS, PSN y PT (Reforma, 28 de noviembre de 1999); en los primeros días de diciembre, el PAN anunciaba la conformación de una coalición total con el PVEM, que incluía otorgarle a éste siete senadurías y once diputaciones (Reforma, 4 de diciembre de 1999). De este modo, los principales candidatos de oposición, Cárdenas y Fox, podían lanzarse a la campaña cobijados por sus respectivas alianzas.

Importa destacar cómo, en este largo periodo de cuatro meses, Vicente Fox inició su ofensiva declarativa orientada a asegurar su victoria el 2 de julio de 2000, apelando a la oposición toda para que hicieran más fácil la derrota del PRI. Así, por ejemplo, una vez disuelto el Consejo Ciudadano, Fox proclamó su intención de revivir la alianza opositora, si bien no por la vía formal —reanudar charlas—, sí mediante el retiro de él o de Cárdenas de la contienda electoral. Con ello se lograría una “coalición *de facto*”: “que la sociedad juzgue quién es el candidato que va arriba en las encuestas y en los sondeos, ya sea Cuauhtémoc Cárdenas o Vicente Fox, y que concentre su voto en esa persona” (Reforma, 2 de octubre de 1999).

Semanas después, cuando Manuel Camacho decidía ser candidato por su partido, Fox decía: “yo sé que el proceso (electoral) nos va a unir. Yo sé que la oposición va a terminar junta al final” (Reforma, 22 de noviembre de 1999). Para fin de año Fox insistía en el tema; ahora pensaba en buscar a Cárdenas para hablar sobre la posibilidad de establecer la “alianza *de facto*” (Reforma, 31 de diciembre de 1999). Para enero, días después de la renuncia de Muñoz Ledo a su militancia en el PRD (“no me une a esa institución ningún vínculo de pertenencia y sus dirigentes no son merecedores de respeto ni amistad”), Fox aseguraba que, para mayo, Muñoz y Camacho lo apoyarían y darían vida a la susodicha alianza: “la posibilidad la veo muy firme y posible [sic], más como decisión del electorado y de los ciudadanos, que como decisiones de los

candidatos de oposición. Es lo que va a suceder hacia mayo o junio” (*Reforma*, 13 de enero de 2000 y 22 de enero de 2000).³¹

Como se mira, Fox perfilaba su estrategia de integración recurriendo a la lógica de la “coordinación estratégica”: veamos quién va ganando, de acuerdo con las encuestas, y no dejemos que los ciudadanos desperdicien sus votos inclinándose por una opción perdedora y los concentren mejor en una triunfadora. Esa sería la tónica de la siguiente etapa de campaña, el llamado directo al “voto útil”, y la víctima sería quien, paradójicamente, doce años atrás haría insistentes llamados a la “candidatura de unidad”: Cárdenas.

El llamado voto útil (febrero-junio de 2000)

A mediados de febrero, el periódico *Milenio Diario* publicaba una nota en primera plana que reavivó el debate sobre un solo candidato opositor: “Pacto Fox-Cárdenas para la elección presidencial”. En ella se consignaba un acuerdo entre ambos personajes, establecido en reuniones privadas, según el cual si para el primero de mayo Cárdenas estaba 18 puntos por debajo de Fox, retiraría su candidatura en favor de él. Esta resolución estaba motivada por las encuestas electorales que reflejaban una cerrada lucha entre el candidato del PRI, Francisco Labastida, y el de la Alianza por el Cambio, mientras que Cárdenas aparecía con 12% de la intención del voto (*Milenio Diario*, 15 de febrero de 2000).

La nota fue motivo de comentarios contundentes entre las partes. Fox negó el acuerdo en los términos publicados, pero ratificó su confianza en que el elector decidiría “no desperdiciar su voto” si es que él estaba tres

31. Cárdenas y su equipo de campaña sabían, cuando menos desde diciembre, que estaban significativamente por debajo de la candidatura de Fox en cuanto a preferencias electorales se refiere. “Cuando todo esto arranque bien, nos vamos a emparejar a Fox”, decía confiado Pedro Etienne, coordinador de giras del candidato del PRD (*Reforma*, 18 de diciembre de 1999). Desde otro ángulo, Muñoz Ledo preveía: “existe una inmensa preocupación de los asesores de Cuauhtémoc Cárdenas por el desplome de su personalidad, lo que representaría dejar su cargo de elección presidencial a otro sustituto” (*Reforma*, 29 de enero de 2000).

puntos por encima de Labastida y Cárdenas en un lejano tercer lugar (*Milenio Diario*, 17/II/00). Éste, en cambio, calificaba a *Milenio Diario* de mentiroso y de tener “plumas cercanas a los intereses oficiales”; sin dudarlo, empeñaba su palabra al afirmar que no declinaría, pues para ello se requería afinidad de propuestas y proyectos, lo que no había entre las alianzas por México y por el Cambio (*Milenio Diario*, 18 de febrero de 2000 y 19 de febrero de 2000). Incluso el secretario general del PRD aseguraba que si el equipo de Fox se acercaba a proponer nuevamente la “alianza *de facto*”, recibiría un “rotundo no” (*Reforma*, 20 de febrero de 2000).³²

Para marzo, los llamados de Fox a Cárdenas se sostenían en ese tono. El primero seguía con la ruta marcada: “yo espero más adelante de Cárdenas, que platiquemos a fondo de cómo podemos aliarnos para sacar adelante al país” (*Reforma*, 3 de marzo de 2000); “hoy ya tenemos el 40 por ciento de la intención del voto, pero nos hemos propuesto ganar con el 51 por ciento de los votos” (*Reforma*, 6 de marzo de 2000); “debemos unirnos alrededor de un líder de toda la oposición, que realmente tenga posibilidades de ganar la Presidencia” (*Reforma*, 19 de marzo de 2000); “estamos a un paso de la alternancia.”³³ Las encuestas lo demuestran cada vez con mayor fuerza” (*Reforma*, 31 de marzo de 2000). La respuesta vino de parte de Amalia García: “la dirigencia na-

32. La prensa registra algunas ocasiones en las que se pedía o hacía referencia indirecta a la declinación de Cárdenas. Por ejemplo, los gobernadores de Zacatecas y Nayarit, Ricardo Monreal y Antonio Echevarría, pedían que se meditara y reflexionara sobre una coalición nacional, sin dar por sentado quién la encabezaría (*Reforma*, 25 de febrero de 2000). En un acto en el Instituto Tecnológico de Monterrey celebrado en Guadalajara, Jalisco, estudiantes le reconocían a Cárdenas su labor en pro de la democratización del país, pero le cuestionaron su “obsesión por el poder” y la negativa a declinar (*Milenio Diario*, 26 de febrero de 2000). Los candidatos de los partidos pequeños también fijaron su postura. Muñoz Ledo: “no hay alianzas, los que declinen lo harán porque van a andar muy mal” (*Reforma*, 20 de febrero de 2000); Gilberto Rincón Gallardo, de DS: “una alianza debe basarse en un programa común. Nada de eso existe ahora en el populismo de derecha que domina al PAN y en la confusión ideológica de su líder, quien cambia de ideas políticas como quien cambia de camisa” (*Reforma*, 21 de febrero de 2000); Camacho Solís: “las posiciones que ha sostenido [Fox] en los últimos años y el proyecto que ha presentado, no nos convencen” (*Reforma*, 28 de febrero de 2000).

33. Porfirio Muñoz Ledo advertía que a los mexicanos no se los debía engañar más con la posibilidad de una alianza opositora *de facto* que no se iba a dar, porque ni PAN ni PRD estaban dispuestos a ella (*Reforma*, 20 de marzo de 2000).

cional del PRD acordó, después de un amplio análisis, dar por concluido el tema y cerrar el debate sobre la declinación de uno de los candidatos a favor de otro” (*Reforma*, 4 de marzo de 2000).³⁴

Para abril, el distanciamiento entre Cárdenas y Fox se aprecia más intenso. El primero diría del segundo: “es, sin duda, el candidato de la incongruencia, de la procacidad, de las gracejadas, de las ideas huecas” (*Reforma*, 5 de abril de 2000); “yo no creo que una persona como él pueda terminar sus contradicciones. Una persona incongruente, que no se respeta a sí misma, no puede ser Presidente de México” (*Milenio Diario*, 8 de abril de 2000).

Fox seguiría en la misma senda: “a estas alturas sólo un candidato de oposición puede alcanzar la presidencia. El otro candidato de oposición [Cárdenas] sólo tiene 12 o 13 por ciento de la intención del voto en este momento” (*Reforma*, 9 de abril de 2000); a lo que “el otro candidato” respondería: “hemos venido rechazando y seguiremos rechazando estas falaces invitaciones que nos hace Vicente Fox para que podamos ir juntos en esta elección” (*Reforma*, 11 de abril de 2000). Después, en el acto de adhesión de Florencio Salazar Adame, ex secretario de Gobierno de Guerrero, a la campaña de Fox, éste aprovecharía para decir: “la derrota de Labastida es, hoy por hoy, una certeza matemática” (*Milenio Diario*, 12 de abril de 2000).

A mediados de abril, Fox daría la definición precisa de su búsqueda unitaria: “aquí no se están fusionando ideologías. Estamos convocando gente de todos lados, con el único objeto de alcanzar la alternancia en el poder. Cabemos en esta alianza gente de izquierda, de derecha, de centro, porque el objetivo principal que tenemos es vencer al PRI, sacarlo de Los Pinos y lograr la alternancia en el poder” (*Reforma*, 16 de

34. Por aquellas fechas, Marcelo Ebrard había declinado en favor de Andrés Manuel López Obrador en la competencia por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y se especulaba que Camacho haría lo mismo a nivel federal, pero finalmente se mantuvo como candidato (*Reforma*, 16 de marzo de 2000). Vale decir que el ambiente político favorecía la idea de la derrota del PRI. En un documento emitido por la Cancillería de Canadá se advertía: “por primera vez en la historia reciente de México, existe una sólida posibilidad de que el partido gobernante pierda la presidencia” (*Reforma*, 11 de marzo de 2000). Inclusive el mismo candidato del PRI, en un gesto inusual, reconocía: “en política, como en el deporte, uno tiene —cuando compete— que saber ganar, pero también tiene que saber perder” (*Reforma*, 12 de marzo de 2000).

abril de 2000). Ante esta especie de “alianza desideologizada”, pragmática en su concepción, Cárdenas se defendería calificando al candidato del PAN de “vaquero americano”, latifundista y simpatizante de Carlos Salinas (*Reforma*, 17 de abril de 2000).

Parte de la estrategia de Fox al convocar a todas las fuerzas políticas de oposición a unírsele —“la elección es muy clara, o estamos con el cambio, estamos con México y la democracia, o se está apoyando más de lo mismo” (*Milenio Diario*, 20 de abril de 2000) —, era acercarse el apoyo de algunas figuras ajenas a su partido. Fue el caso de Salazar Adame, pero de mayor relevancia —para la izquierda, principalmente— fue la petición del hijo de Heberto Castillo, Héctor Castillo Juárez, para que Cárdenas declinara. Su argumento central fue el siguiente: “su campaña no ha podido convocar al apoyo popular, y las encuestas a diestra y siniestra permiten prever, salvo que ocurra un acontecimiento político inusitado, la pérdida de espacios de poder para el PRD y para la centro-izquierda mexicana durante los próximos tres a seis años” (*La Crónica de Hoy*, 20 de abril de 2000).

La carta de Castillo Juárez motivó la respuesta de su hermana, Laura Itzel, quien mostró su desacuerdo con “el análisis político ahí expresado y el exhorto que hace a nuestro candidato” (*La Crónica de Hoy*, 20 de abril de 2000). La viuda de Heberto Castillo aprovechó también esta coyuntura y ratificó su “compromiso público” con la candidatura de Cárdenas; Ramón Sosamontes, por su parte, hizo esta analogía: “no se viven los mismos tiempos que en 1988, cuando Heberto Castillo declinó a favor del hijo del general, por lo que considero que no es el momento para hacer unidad con el PAN” (*La Crónica de Hoy*, 21 de abril de 2000).

Con estos eventos, prendía la idea de Fox de la “alianza *de facto*”. Se le sumaba el hecho de que Muñoz Ledo, quien había descalificado antes el llamado a ejercer el voto útil —“el famoso voto útil es una falacia, lo que quieren (quienes lo piden) son tontos útiles” (*Reforma*, 11 de abril de 2000) —, a fines de mes reconocía la existencia de la posibilidad de un proyecto común opositor para ganar los comicios presidenciales (“no es unirse a Fox, la ciudadanía tiene que decidir quién es el mejor candidato de oposición”) (*Reforma*, 28 de abril de 2000). Por su parte,

Rincón Gallardo se mantenía firme en su lucha contra la estrategia del voto útil, porque se trataba, según él, de “una estrategia falsa y mentirosa” (*Reforma*, 1 de mayo de 2000).

En mayo la confrontación Fox-Cárdenas arrecia, sobre todo porque el primero percibe que sus posibilidades de ganar crecen. Incluso resulta más desafiante que en ocasiones previas: “hago un nuevo llamado a Cuauhtémoc Cárdenas, que ya no tiene oportunidad alguna de triunfo [...] si sigue por la vía que va, nos deja claro que ya lo compraron, que ya está de regreso con el PRI” (*Reforma*, 7 de mayo de 2000); “Cuauhtémoc Cárdenas tendrá que enfrentar su decisión histórica. Si sigue con la necesidad de atacar a Fox para buscar aparentemente el voto de la Alianza por el Cambio, está equivocado. Ni va a sacar votos de ahí, no son sus electores, y lo único que nos está haciendo pensar a todos los mexicanos es que ya negoció, que ya se vendió, que ya acordó con Labastida” (*Reforma*, 9 de mayo de 2000); “parece que Cárdenas seguirá junto con Labastida en este ataque a la democracia y a la alternancia; hoy nos toca, porque así lo han señalado los ciudadanos, encabezar esta transición democrática” (*Reforma*, 19 de mayo de 2000); “yo espero una reacción positiva de Cuauhtémoc Cárdenas en estos próximos días, sobre todo ante la evidencia de que este arroz ya se coció, de que ya ganamos, de que con seis puntos y medio de ventaja y creciendo a toda velocidad y Labastida cayendo” (*Milenio Diario*, 23 de mayo de 2000); “en la carrera electoral no es necesario declinar, el compromiso que se puede hacer es que al candidato de oposición que vaya adelante que lo apoye el otro” (*Milenio Diario*, 28 de mayo de 2000).

Ante la serie de ataques, los cuales ponían a Cárdenas como un enemigo de la alternancia y la democracia, perpetuador del PRI, aquél se mantenía incólume: “veo la unión lógica entre el PAN y PRI. Ahí es donde hay coincidencias, ahí es donde están las principales afinidades y ahí estaría por lo tanto la unión lógica” (*Reforma*, 16 de mayo de 2000); “¿dónde estaba Vicente Fox cuando nosotros estábamos luchando contra el salinismo?, ¿dónde estaba cuando reclamábamos respeto a la elección del 88?, ¿dónde estaba Fox y dónde estaba su voz cuando centenares de perredistas eran asesinados por el gobierno de Carlos Sali-

nas? [...] Fox estaba cómodamente en una curul de la Cámara de Diputados votando a favor de todas las iniciativas de Carlos Salinas” (*Milenio Diario*, 28 de mayo de 2000).

El debate más importante se dio, sin embargo, en torno a la posible declinación de Muñoz Ledo a favor de Fox. En principio, el candidato del PARM hizo un llamado a toda la oposición a unirse, ante los visos de “fraude patriótico” preparado por el PRI, y para establecer las bases de un acuerdo para la transición democrática (*Reforma*, 4 de mayo de 2000 y 6 de mayo de 2000). Unos días después, la Secretaría de Gobernación acusaría a Muñoz Ledo de chantaje, por pretender acusar de narcotráfico al dirigente nacional del PARM, Carlos Guzmán, a cambio de no apoyar a Fox y quedarse con el control del partido (*Reforma*, 11 de mayo de 2000); esta acusación coincidía con la reunión que ambos candidatos sostuvieron en Guanajuato, según trascendidos de la prensa, y con el llamado de Muñoz Ledo a negociar un “proyecto de confluencia de las oposiciones” (*Reforma*, 11 de mayo de 2000).

Guzmán reaccionaría pronto, calificaría a su todavía candidato de traidor y le pediría su renuncia a la candidatura; el candidato se defendería asegurando que sólo pidió a Gobernación que se aclararan los rumores de actos delictivos cometidos por el dirigente (*Reforma*, 11 de mayo de 2000); Fox, a su vez, acusaría al gobierno de ejercer espionaje sobre los partidos de oposición, justo cuando se consolidaba la idea de la convergencia opositora (*Reforma*, 12 de mayo de 2000); por su parte, Cárdenas diría que el tentativo acuerdo Fox-Muñoz Ledo revelaba que ambos carecían de principios y se movían impulsados por personalismos (*Reforma*, 12 de mayo de 2000). Finalmente, mientras el PARM buscaba a su nuevo abanderado presidencial, el todavía candidato reconocía la existencia de aquella reunión en Guanajuato —en principio negada— y la confirmación de que la convergencia opositora buscada era entre su grupo político —Nueva República— y la Alianza por el Cambio (*Reforma*, 13 de mayo de 2000).³⁵

35. Ante la inminente declinación del candidato del PARM, Camacho Solís sostenía que él no cometería un error como ese porque el PCD “está creciendo en todos lados” (*El Universal*, 14 de mayo de 2000).

Fiel a su estrategia de hacerse de adhesiones simbólicas, Fox consiguió el respaldo de Alfonso Durazo, secretario particular del asesinado candidato Luis Donald Colosio. Justificábase así Durazo: “el ciclo del PRI como partido en el poder está terminado y no tiene futuro” (*Reforma*, 19 de mayo de 2000). Casi simultáneamente, el escritor peruano Mario Vargas Llosa afirmaba, luego de reunirse con Fox, que éste representaba la alternativa democrática para México y que la apoyaba, “sin lugar a dudas” (*Reforma*, 17 de mayo de 2000).

En junio se produce la anunciada declinación de Muñoz Ledo a favor de Fox para optar por el “voto unitario”. En un intento de legitimación de su comportamiento, el candidato del PARM comparaba su situación con la de Heberto Castillo en 1988, cuando ya no pudieron cambiarse los nombres en las boletas electorales; “ahora yo también apareceré en las boletas, aunque ya no sea candidato” (*Milenio Diario*, 6 de junio de 2000). Y argumentó: “todo mundo sabe que las condiciones de la contienda electoral no me permitían tener una candidatura victoriosa, esto es obvio, y a pesar de que tengo grandes dudas sobre las encuestas, conforme el tiempo avanza si estas coinciden en un cierto sentido ya son indicio que hay que ir tomando en cuenta” (*Reforma*, 14 de junio de 2000).

Con este apoyo, Fox arreció sus pronunciamientos en relación con su seguro triunfo y de lo necesario que resultaba Cárdenas para lograrlo ampliamente: “tenemos un reto enfrente, nos quedan nueve días para echar pa’ fuera al PRI”; “entiéndelo Cuauhtémoc, unir fuerzas es lo mejor para ti y para tu gente. Compartiríamos el Gobierno y la responsabilidad de la transición [...] ino unir fuerzas entre nosotros eleva las posibilidades del triunfo del PRI y seguir con más de lo mismo!”; “cuando hablo de compartir el poder, hablo de integrarnos a gobernar, pero también en el gabinete y en el equipo para la transición” (*Milenio Diario*, 24 de junio de 2000 y 25 de junio de 2000, y *El Universal*, 26 de junio de 2000).

Cárdenas resistiría la presión y mantendría su postura: “no veo el cambio que ofrece de fondo ni la Alianza por el Cambio ni Vicente Fox. No ofrecen lo que el país está necesitando. Ahora, no veo que gane el PRI, estoy pensando en que podemos ganar la elección”; “un delincuente no puede hablar ni en defensa de los intereses nacionales ni ga-

rantizar una conducción recta del país”³⁶; “yo llamo desde aquí a los panistas dignos, que quieran un Gobierno decente, patriótico y que se conduzca con verdad, a que voten por mí como candidato a la presidencia de la República”; “si en realidad tuviera [Fox], como afirma 40, 46 o 48 por ciento de los votos, ¿me estaría llamando, estaría tan desesperado como se le ve, suplicando el voto de los perredistas?” (*Reforma*, 14 de mayo de 2000, *Milenio Diario*, 24 de junio de 2000 y 25 de junio de 2000, y *El Universal*, 26 de junio de 2000).

Ahora bien, la apuesta por un candidato percibido como ganador (Fox), fue ampliamente visible a través de las encuestas, a diferencia de lo ocurrido en los comicios de 1988. Su proliferación y difusión fueron notables; de hecho, en esta ocasión los medios de comunicación difundieron 48, cantidad de información que “no había estado disponible en elección nacional previa alguna, ni para los electores ni para los candidatos o equipos de campaña” (Giménez y Vergara, 2001: 169). Con ello se hizo perceptible la idea de un candidato triunfador y de un partido, el PRI, en posición de ser vencido.

De las principales encuestas preelectorales, las de tres periódicos de circulación nacional resaltaron el avance del candidato Fox entre enero y junio. La serie de *Reforma* pasó de colocar a Labastida (48.2%) encima de Fox (38.6%), a ubicar a ambos prácticamente en empate técnico (Labastida, 42%, Fox 39%); la serie de *Milenio* comenzó prácticamente igual a como terminó, poniéndolos en empate técnico (el primer registro puso 42.2% para el primero y 41.1% para el segundo; en el último, quedan 42% contra 39%); la serie de *El Universal* tuvo un resultado diferente en su final, pues de ubicar al principio a Labastida (41.8%) por encima de Fox (38.8%), al término éste ya aparecía por encima de aquél (40.5% contra 34.6%) (Campos, 2001: 195-212).

Incluso las encuestas patrocinadas por el PRI (Pearson) y el PAN (Arcop), mostraban la cada vez más estrecha distancia entre los candidatos respectivos. De acuerdo con las conclusiones de Roy Campos

36. Cárdenas se refería así a Fox, como “delincuente”, por la denuncia hecha por el PRI de que su campaña estaba recibiendo fondos del extranjero, acto prohibido por la ley electoral.

De la candidatura de unidad (1988) al voto útil (2000)

(2001: 195-212), si bien Labastida inició con ventaja la contienda, en el transcurso del año la preferencia a su favor cayó de seis a ocho puntos, de modo tal que Fox tomó la ventaja a mediados de mayo.

En suma, nos encontramos ya con la imagen fuerte del candidato presidencial de la Alianza por el Cambio, justo a unos días de los comicios. Las adhesiones de destacados políticos de diverso signo ideológico —sin saberse a ciencia cierta el apoyo popular con que contaban— junto con la proliferación de encuestas que ponían en empate técnico al PRI y la alianza de Fox, hacían ver que sólo un candidato era viable, con posibilidades reales de vencer al otrora partido hegemónico. Fox explotó esa estrategia y, aunque sólo obtuvo la declinación de Muñoz Ledo, le fue suficiente para ganar la presidencia en el año 2000 (véase el cuadro 4).

Cuadro 4 Resultados electorales de la elección presidencial de 2000		
<i>Candidatos</i>	<i>Votación</i>	<i>Porcentaje</i>
AC / Vicente Fox	15,989,636	42.52
PRI / Francisco Labastida	13,579,718	36.11
AM / Cuauhtémoc Cárdenas	6,256,780	16.64
PCD / Manuel Camacho	206,589	0.55
PARM / Porfirio Muñoz Ledo	156,896	0.42
DS / Gilberto Rincón	592,381	1.58
Nulos	788,157	2.10
Candidatos no registrados	31,461	0.08
Total	37,601,618	100

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (www.ife.org.mx).

El éxito de la estrategia del “voto útil” se aprecia con claridad cuando se compara la votación para presidente con la votación para legisladores. De acuerdo con las cifras que nos aporta Dutrénit (2001: 345-346), puede verse que:

- a) Fox obtuvo alrededor de 1 600 000 votos más que la Alianza por el Cambio en el Senado; b) 2,450,000 votos distanciaron a Fox de Labastida, lo cual le otorgó el triunfo; c) Cárdenas perdió para su candidatura cerca de 800 000 votos de aquellos que preservó su partido para los cargos al Senado, de manera que fueron los votantes perredistas los que más aportaron al triunfo de Fox;

d) los votantes de los partidos menores también tuvieron una conducta estratégica que los llevó a diferenciar su voto entre Senado y Presidencia, lo cual favoreció la candidatura de Fox; e) los votantes del PRI también hicieron suya esta conducta aunque en menor porcentaje.

A manera de conclusión

La comparación entre las campañas electorales de Cárdenas y Fox debe tomar en cuenta las siguientes consideraciones. En 1988 el país vivía una situación aún autoritaria en la que la independencia era una característica propia de pocos medios de información. De acuerdo con la valoración de Adler (1993: 160 y 170), en ese año la prensa escrita manifestaba mayor independencia que nunca antes; sin embargo, los comentarios críticos fueron excepcionales en el conjunto de los medios, por lo cual no cambiaron significativamente sus prácticas. Como evidencia, la atención desmedida de la televisión en la campaña del candidato del PRI. En sentido inverso, las declaraciones del candidato Cárdenas tenían difusión débil en la prensa escrita —la simpatizante del neocardenismo—, mientras los medios electrónicos no le daban voz a esta candidatura o la distorsionaban.³⁷

Por otra parte, las encuestas eran un ejercicio novedoso, poco confiable y de resultados dispares; por lo mismo, tenían poca difusión, máxime si algunas de ellas reflejaban el crecimiento de la candidatura cardenista. En esa tesitura, era difícil pensar que pudieran haber sido determinantes en la formación o cambio de preferencias electorales.

Con esa dificultad evidente —falta de información pública y precisa—, la coordinación estratégica se promueve compensando los canales informativos tradicionales con los multitudinarios eventos de campaña. En un hecho singular, la debilidad de los factores objetivos para valorar la situación real del neocardenismo (adhesiones, encues-

37. Para Skidmore (1993: 2), la manipulación evidente de la televisión, particularmente del monopolio privado Televisa, para favorecer al candidato del PRI, generó una reacción popular en contra (*popular backlash*) que jugó un importante papel en la generación del voto a favor de la oposición.

tas, declaraciones) se equilibró con los actos del candidato que se fueron haciendo del conocimiento público con el transcurrir de los meses. Ello contribuyó a que la opción por el PRI —hasta entonces ganadora— disminuyera su respaldo, al ser percibida como frágil, y a que la opción por el PAN luciera de menor cuantía ante el crecimiento exponencial del FDN.

Por tanto, la coordinación entre las élites partidistas —FDN, PMS y PRT— fue resultado del avance exitoso de la campaña neocardenista. La suma de numerosos contingentes sociales mostró a la izquierda partidista cuál era el candidato viable (Cárdenas) y cuáles los prescindibles (Castillo e Ibarra). En términos de Cox, la declinación de Castillo es explicable si se le considera un actor racional de corto plazo (cuyo objetivo era la victoria “de la izquierda” en los comicios), pero la persistencia de Ibarra en la contienda —a sabiendas de su imposibilidad de ganar— es explicable si se le considera un actor racional de largo plazo (cuyo objetivo era la lealtad a una causa política).

En cambio, en 2000 la situación política era diferente. El país había experimentado un proceso de democratización amplio, el cual trajo consigo la expansión de espacios de manifestación plurales, así como el ejercicio casi pleno de la libertad de expresión. En esa dirección, los medios de comunicación divulgaban sus desacuerdos con los distintos niveles de poder los cuales, dicho sea de paso, ya estaban siendo ocupados por partidos diferentes al PRI. Como efecto de dicha libertad, probada en el proceso electoral de 1997, los precandidatos y candidatos presidenciales tuvieron una inusitada exposición en los medios, lográndose mayor equidad en la difusión de sus actividades.

Las encuestas eran una práctica común, confiables en su mayoría, realizadas por empresas de creciente reconocimiento nacional —algunas internacional—, que ya habían demostrado su eficacia en la predicción de resultados electorales (en los niveles estatal y federal). Más aún, las encuestas fueron abiertamente difundidas en todos los medios (por ejemplo, la prensa escrita publicó mensualmente sus propios ejercicios de medición, como vimos páginas atrás), al grado de convertirse en un referente indispensable de la acción electoral de los candidatos

presidenciales, y de formación y cambio de las preferencias del votante. Ésta es una diferencia sustancial en relación con el contexto de 1988.³⁸

Por tanto, la coordinación estratégica entre las élites —las alianzas por México y por el Cambio, así como los partidos pequeños— fue resultado en gran medida de la promoción discursiva de las cifras de la variedad de encuestas existentes; ello mostró a la oposición en su conjunto, lo reconociera o no, cuál era el candidato viable (Fox) y cuáles los prescindibles (los restantes). En términos de Cox, la declinación de Muñoz Ledo, aunque de menor relevancia que la de Castillo en 1988, es explicable si se le considera un actor racional de corto plazo (cuyo objetivo era la derrota del PRI a toda costa), pero la persistencia de los demás en la contienda, especialmente de Cárdenas —a sabiendas de su imposibilidad de ganar— es explicable si se le considera un actor racional de largo plazo (cuyo objetivo era demostrar la existencia de una tercera alternativa, “de izquierda”).

En suma, en 1988 Cárdenas impulsó la “candidatura única” de la izquierda —con la exclusión del PAN— porque estaba seguro de su triunfo, según la evidencia arrojada por las crecientes movilizaciones sociales en los actos de campaña; en 2000, Fox mantuvo el llamado permanente al “voto útil” de todas las fuerzas políticas enfrentadas al partido gobernante, pues auguraba su victoria dada la evidencia reflejada principalmente en las encuestas. La primera experiencia de coordinación estratégica, cuasi-exitosa, hizo ver a los participantes de izquierda de la contienda la factibilidad de derrotar al PRI uniendo fuerzas; la segunda, 12 años después, abrevó de la primera y logró convertirse en una experiencia exitosa al llevar a la presidencia al candidato del PAN.

38. Puede decirse que en 2000, los medios de comunicación mexicanos comenzaron a jugar algunos de los papeles propios de una situación democrática, entre los que se encuentran, según la formulación de Adler (1993: 145): la formación de temas y percepciones de una campaña política, el acceso de candidatos y partidos, y el modo en que facilitan u obstaculizan el sistema democrático.

De la candidatura de unidad (1988) al voto útil (2000)

BIBLIOGRAFÍA

- Adler, Ilya. "The Mexican Case: The Media in the 1988 Presidential Election". En *Television, Politics, and the Transition to Democracy in Latin America*, coordinado por Thomas E. Skidmore, 145-173. Washington: The Woodrow Wilson Center Press/The Johns Hopkins University Press, 1993.
- Anaya, Martha. 1988: *el año que calló el sistema*. México: Debate, 2008.
- Cadena-Roa, Jorge, y Miguel Armando López Leyva. "La consolidación de la democracia en México: avances y desafíos (2000-2006)". *Estudios Sociológicos* 86 (mayo-agosto, 2011) (en prensa).
- Campos, Roy. "Encuestas preelectorales, encuestas de salida y conteos rápidos en el año 2000". En *El dos de julio: reflexiones posteriores*, compilado por Yolanda Meyenberg Leycegui, 195-212. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México/Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM/Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, 2001.
- Campuzano Montoya, Irma. "Una novedad: las encuestas preelectorales". En *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*, compilado por Jaime González Graf, 89-104.. México: Instituto Mexicano de Estudios Políticos/Diana, 1989.
- Cárdenas, Cuauhtémoc. "PRD: pasado, presente y futuro del partido que nació el 6 de julio". En *PRD: a veinte años de su fundación*, coordinado por Jorge Cadena Roa y Miguel Armando López Leyva. México: Instituto de Investigaciones Sociales y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM (en preparación), 2011.
- Cárdenas, Cuauhtémoc. *Sobre mis pasos*. México: Aguilar, 2010.
- Cox, Gary W. *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Del Castillo, Eduardo. *20 años de búsqueda. Testimonios desde la izquierda*. México: Palabra en Vuelo Ediciones/Ediciones de Cultura Popular/Claves Latinoamericanas, 1991.
- Dutrénit Bielous, Silvia. "La manzana de la discordia o el voto útil en las elecciones más competidas de México". En *El dos de julio: reflexiones posteriores*, compilado por Yolanda Meyenberg Leycegui, 333-348. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México/ Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM/Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, 2001.
- Giménez, Rafael, y Rafael Vergara. "La medición de la opinión pública en la elección presidencial mexicana del año 2000". En *El dos de julio: reflexiones posteriores*, compilado por Yolanda Meyenberg Leycegui, 167-193. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México/Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM/Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, 2001.
- Gómez Tagle, Silvia. *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*. México: El Colegio de México, 1997.
- Instituto Federal Electoral: <www.ife.org.mx>.
- Labastida Martín del Campo, Julio, y Miguel Armando López Leyva. "México: una transición prolongada (1988-1996/1997)". En *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, coordinado por Rolando Cordera y Carlos Javier Cabrera Adame, 301-356. México: Fondo de Cultura Económica/Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

Miguel Ángel López Leyva

López Leyva, Miguel Armando. *La encrucijada. Entre la participación electoral y la protesta social* (1988). México: Plaza y Valdés/Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, 2007.

Pacheco Méndez, Guadalupe. *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979-1997*. México: Instituto Federal Electoral/Universidad Autónoma Metropolitana/Fondo de Cultura Económica, 2000.

Sánchez Gutiérrez, Arturo. *Elecciones a debate. 1988: las actas electorales perdidas*. México: Diana, 1994.

Servín, Elisa. *Ruptura y oposición. El movimiento henriquista, 1945-1954*. México: Cal y Arena, 2001.

Skidmore, Thomas E. "Politics and the Media in a Democratizing Latin America". En *Television, Politics, and the Transition to Democracy in Latin America*, coordinado por Thomas E. Skidmore, 1-22. Washington: The Woodrow Wilson Center Press/The Johns Hopkins University Press, 1993.

Fuentes hemerográficas

La Crónica de Hoy, *La Jornada*, *Milenio Diario*, *Proceso*, *El Universal*, *Unomásuno* y *Reforma*.

LA REFORMA JUDICIAL MEXICANA A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA REGIONAL

SILVIA INCLÁN*

Introducción

Hace quince años, poco después de jurar como presidente de México, Ernesto Zedillo impulsó un proyecto integrado de reforma judicial que implicó una transformación del históricamente estable pero dependiente y limitado Poder Judicial, en un poder más equilibrado, integrado por medios transparentes y con una mayor independencia y rango de competencias (Inclán 2009, 2003). El programa de reforma judicial mexicano incluyó medidas orientadas al fortalecimiento de la independencia judicial similares a las promovidas por lo menos en otras doce naciones latinoamericanas.¹ Después de más de un lustro desde su instauración, el caso mexicano sobresale en la región como un ejemplo exitoso de reforma judicial que fue aplicada inmediata y completamente, es decir, que no ha sido dejada como letra muerta en el texto constitucional; que no ha sido (aún) revertida por reformas o ataques subsecuentes por parte de ejecutivos poderosos, y que ya ha mostrado signos iniciales de institucionalización de la independencia judicial (Inclán 2007).

En contraste, otras reformas judiciales que han tenido el mismo propósito en la región, han pasado por tortuosos procesos de imple-

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

1. Cuadros comparativos sobre reformas relacionadas con la independencia judicial llevados a cabo en trece países latinoamericanos en la década de 1990, se encuentran en Inclán e Inclán (2005: 62-69).

mentación; han sido revertidas por reformas subsecuentes, o enfrentaron un fracaso inminente en manos de poderosos ejecutivos o partidos en el gobierno, como ilustran los casos de Argentina, Perú (Finkel 2008, 2004) y Ecuador. ¿Qué factores permiten dar cuenta de la demora en la puesta en marcha de las reformas, o de su retroceso o fracaso en esas naciones? ¿Bajo qué condiciones las salvaguardas constitucionales para la independencia judicial tienen probabilidad de fracasar o de tener éxito en democracias recientes?

Existen pocos estudios que atiendan la institucionalización de la independencia judicial en democracias jóvenes o en países donde ésta es de reciente instauración. Sin embargo, hay numerosos estudios de caso sobre la actuación de las cortes y los procesos de reforma que destacan la composición de los poderes electos, particularmente, sobre la condición de gobierno unificado o dividido como determinante del ejercicio efectivo del Poder Judicial como contrapeso a los otros dos poderes (Helmke 2002, Ríos-Figueroa 2007), así como estudios que relacionan la decisión de reformar los poderes judiciales para dotarlos de mayor independencia con la composición actual y esperada de los poderes electos (Hirschl 2004, Ginsburg 2003, Finkel 2008).

La lógica que subyace a los argumentos que vinculan la composición de los poderes electos con el destino de las reformas y con la actuación de las cortes, es la de los postulados de la elección racional. Los actores — Ejecutivo, Legislativo y Judicial— maximizadores intertemporales de beneficios, toman decisiones haciendo cálculos estratégicos respecto de su poder presente y futuro. Así pues, de acuerdo con Helmke (2002) y Ríos-Figueroa (2007), la composición de los poderes electos, esto es, la condición de gobierno unificado o dividido, afecta la decisión de las cortes en tanto éstas, aun cuando estén dotadas formalmente de independencia judicial suficiente para fallar en contra del Ejecutivo y el Legislativo, tendrán mayores incentivos y posibilidades para hacerlo bajo condiciones de gobierno dividido, es decir, cuando los poderes electos tengan la dificultad de no contar con el control de ambos poderes electos para coordinar una respuesta adversa contra la Corte. Asimismo, de acuerdo con Finkel (2008), la clave para entender el porqué de las demoras, las rever-

siones y las aplicaciones exitosas, está en la posibilidad de retener el control político que tenga el partido gobernante al momento de decidir poner en marcha las reformas. Una vez aprobadas las reformas por los poderes legislativos, si el partido gobernante está seguro de su control político en el futuro, estará renuente a echar a andar una legislación que limite su autoridad y por lo tanto tendrá incentivos a demorar o ignorar los cambios que empoderen efectivamente al Poder Judicial. Por el contrario, si el partido gobernante tiene pocas posibilidades de mantener el control político, tendrá incentivos para implementar las reformas como una estrategia para proteger sus intereses y políticas cuando se convierta en oposición (pp.13-14).

La lógica de la estrategia racional para explicar las reformas judiciales con base en las expectativas de los actores respecto de la composición de los poderes electos (Hirschl, 2004; Ginsburg, 2003; Finkel 2008), ha sido cuestionada como factor explicativo único o principal para los incentivos que detonaron y delinearón las reformas judiciales en estudios de caso.² Sin embargo, la presencia de una condición de gobierno unificado al momento de ocurrencia de demoras de las reformas y de retrocesos para la institucionalización de la independencia judicial en algunos casos, nos lleva a preguntarnos si el éxito de los esfuerzos por establecer poderes judiciales fuertes e independientes en las democracias jóvenes dependen del poder relativo del partido en el gobierno. ¿Los nuevos poderes judiciales de las democracias jóvenes pueden sobrevivir solamente en tanto existan condiciones de gobierno dividido o en tanto las cortes no afecten significativamente el poder del partido gobernante? ¿Qué tan superada está la histórica inestabilidad de los poderes judiciales de la región?³ ¿Qué tan sólido es el proceso de institucionalización de las reformas?

2. Véanse Woods, 2009; Hilbink, 2009; Woods y Hilbink, 2009; Erdos, 2009; Shambayati y Kirdis, 2009; Inclán, 2009, y Ruibal, 2009.

3. En la historia de los poderes judiciales de América Latina, con anterioridad de la década de 1990, no es inusual encontrar suspensiones masivas de las cortes supremas por decretos presidenciales, o renunciaciones en masa, en algunos casos tan a menudo como cambiaban los gobiernos. Tal fue el caso en Guatemala (1953, 1959), Cuba (1959), Brasil (1964), Chile (1973), Nicaragua (1979), y Argentina (1947, 1955, 1956, 1976). cfr. Verner, 1984.

El propósito de este trabajo es explorar la relativa fortaleza/fragilidad del hasta ahora exitoso proceso mexicano de institucionalización de la independencia judicial, a la luz de experiencias de reforma judicial en otros tres países. Con base en una recapitulación de las condiciones políticas domésticas que motivaron la demora, el retroceso o el fracaso de reformas judiciales en Argentina y Perú, según los trabajos de Finkel (2008, 2004), y en Ecuador, este trabajo sugiere que el hasta ahora exitoso ejemplo mexicano no puede ser considerado como tal hasta que sobreviva a condiciones de gobierno unificado y sostenga decisiones políticamente adversas en relación con el Ejecutivo y el partido gobernante, sin que esto implique la disrupción del proceso de institucionalización del Poder Judicial.

La estructura general de este trabajo es la siguiente. La primera sección explica la similitud entre las reformas vinculadas con la independencia judicial en América Latina en la década de 1990 y su simultánea iniciación como resultado del consenso de Washington de la década de 1980. La segunda sección reseña brevemente los procesos de reforma judicial en Argentina y Perú (Finkel, 2008 y 2004) y en Ecuador, destacando los factores políticos contextuales bajo los cuales se produjeron demoras, retrocesos o fracasos. La tercera sección presenta la experiencia mexicana en relación con la reforma judicial (Inclán, 2009), poniendo énfasis en las condiciones políticas internas bajo las cuales este ejemplo exitoso ha perdurado. La cuarta sección presenta las conclusiones de este trabajo.

La ola de reformas judiciales en América Latina en la década de 1990

En la década de 1990 los países latinoamericanos iniciaron una serie de cambios constitucionales encaminados a aumentar el poder relativo y la independencia de sus poderes judiciales. La “ola” de reformas judiciales abarcó al menos 13 naciones cuyos programas de reforma difieren en contenido y alcance. Algunos incluyeron cambios orientados a incrementar el presupuesto del Poder Judicial, la calidad de la educación y el profesionalismo de sus miembros; otros incluyeron medidas específicas para resolver problemas de acceso y eficiencia en la administración de

justicia. Todos ellos incluyeron modificaciones tendientes a promover una mayor independencia y credibilidad de los poderes judiciales, como nuevos mecanismos para la designación de jueces; mayores requerimientos profesionales para ocupar posiciones en todos los niveles del Poder Judicial; la implementación de consejos de la magistratura, y el establecimiento de nuevos poderes de revisión constitucional para las cortes supremas y tribunales constitucionales, o la creación de tribunales constitucionales donde no existían antes. La ocurrencia simultánea de reformas judiciales en la región es el resultado del acuerdo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la década de 1980, conocido como el “consenso de Washington”, para la adopción de políticas económicas neoliberales, para lo cual el establecimiento de poderes judiciales independientes fue visto como una condición necesaria para dar seguridad a los inversores y organismos de crédito y para asegurar el éxito de los programas de ajuste estructural.⁴ De esta manera, la mayoría de los programas de reforma judicial en América Latina recibieron asistencia técnica o financiera por parte de agencias extranjeras u organismos internacionales de crédito,⁵ por lo cual, aun cuando con diferencias de grado, la influencia externa es un factor comúnmente aceptado como incentivo para la iniciación de las reformas latinoamericanas de los años noventa. Las reformas han atraído gran atención académica, pero las condiciones bajo las cuales perdura o se institucionaliza la independencia judicial en democracias jóvenes continúa siendo un tema poco estudiado.

El destino de la reforma judicial en Argentina, Perú y Ecuador

Las experiencias argentina, peruana y ecuatoriana en relación con la reforma judicial, son particularmente interesantes para el análisis de los

4. Una discusión sobre la perspectiva del Fondo Monetario Internacional (FMI), que relaciona la reforma judicial, la justicia y la economía de mercado se encuentra en Jarquin y Carrillo (1998).

5. Para los montos de los programas de crédito aprobados por organismos financieros internacionales y agencias estadounidenses para proyectos de reforma judicial en 26 países en los años noventa, véase: Messick (1999) y Vaky (1998).

destinos de las reformas judiciales en América Latina, en tanto ofrecen tres casos en los que la puesta en práctica efectiva de la independencia judicial prevista en las reformas enfrentó demoras o retrocesos.⁶ Muestran las dificultades para un proceso de institucionalización de la independencia judicial en la región, así como la aún frágil capacidad de los poderes judiciales para limitar la autoridad de los poderes electos. Las historias de los procesos de reforma judicial se presentan sintéticamente en esta sección, señalando los componentes particulares de las reformas vinculados con el control, o la falta de control, del partido gobernante sobre la legislatura en cada etapa.

Argentina

De acuerdo con el análisis de Finkel (2008: 39-62; 2004), el proceso de reforma judicial de los años noventa en Argentina podría resumirse como sigue. La reforma judicial comenzó como parte de un conjunto de cambios constitucionales pactados entre los dos principales partidos, el Partido Justicialista en el gobierno y el Partido Radical. Entre los cambios que se negociaron se encontró que se eliminó la prohibición de la reelección presidencial, que requería de su aprobación por parte de una convención nacional; que debía ser convocada específicamente con tal propósito, y que a su vez requería la aprobación por parte de los dos tercios en ambas cámaras. El entonces presidente Menem tenía suficiente apoyo de su partido para su reelección en el Senado, pero para obtener el apoyo de los radicales en la Cámara Baja tuvo que ceder el control que había

6. Existen otros casos de reforma judicial en la región en los cuales la puesta en marcha de determinadas partes de las provisiones constitucionales para la independencia judicial ha sido demorada. En El Salvador, la designación de jueces de la Corte Suprema con posterioridad a la nueva fórmula para su nombramiento, fue demorada dos años. En Bolivia, el establecimiento del consejo de la magistratura fue demorado cuatro años a partir de las reformas constitucionales que ordenaron su creación. De manera similar, en Paraguay y en la República Dominicana, el establecimiento de consejos de la magistratura fue demorado durante dos y tres años, respectivamente (Inclán e Inclán, 2005). Los incentivos y las capacidades de los actores bajo los cuales tuvieron lugar estos procesos, es un tema interesante para futuros estudios.

detentado sobre la Corte Suprema desde 1990.⁷ El “paquete de negociaciones” a cambio de la autorización para su reelección, incluyó un acuerdo informal en relación con la renuncia inmediata de dos de los jueces menemistas en la Corte Suprema; la promesa de renuncia de un tercer juez un mes después de la firma del Pacto de los Olivos (en febrero de 1994), y la creación de un consejo de la magistratura a cargo de la designación de jueces inferiores y la administración del Poder Judicial. Con estas promesas se logró la aprobación de la Ley Declaratoria, que ordenaba la realización de una convención constitucional en diciembre de 1993. Dos jueces menemistas de la Corte Suprema renunciaron y fueron reemplazados por un juez del Partido Radical y un peronista que era considerado “menos menemista” que el magistrado a quien reemplazaba (Finkel, 2004). Sin embargo, una vez que Menem hubo asegurado su reelección, la tercera renuncia no tuvo lugar sino hasta noviembre de 1994, y tuvo como resultado la designación de otro juez claramente menemista.⁸ La nueva Constitución argentina de 1994 incluyó importantes cambios institucionales promovidos por los radicales, con el fin de reducir la influencia del Ejecutivo sobre el Poder Judicial. Se introdujeron cambios constitucionales que modificaron el proceso de selección de jueces de la Corte (el Ejecutivo continuaría nominando a los candidatos, pero se estableció el requisito de dos tercios en lugar de una mayoría simple para la confirmación por parte del Senado). Asimismo, se estableció un consejo de la magistratura responsable de la selección judicial (previamente controlada por el presidente con apoyo de una mayoría simple en el Senado) y de la administración del Poder Judicial, con excepción de la Corte Su-

7. En 1990 Menem logró la aprobación de su propuesta de añadir cuatro miembros a la Corte Suprema, con el apoyo de un Senado controlado por el Partido Justicialista y un quórum cuestionable en la Cámara Baja. Dado que en el momento de la designación de los nuevos jueces se requería sólo una mayoría simple en el Senado, Menem pudo escoger a cuatro nuevos jueces, así como a dos más debido a la renuncia bajo protesta de dos de los cinco magistrados que integraban el tribunal hasta su ampliación. El resultado fue una Corte Suprema de nueve jueces, de los cuales Menem nombró a seis. La nueva Corte sirvió de esta manera para facilitar y legitimar las políticas del presidente (Verbitsky, 1993: 135, citado en Finkel, 2008: 46).

8. La mayoría menemista de 5-4 en la Corte Suprema ha favorecido reiteradamente al presidente en sus decisiones (Larkins, 1998:431-432, citado en Finkel, 2008: 45, nota 15).

prema. La Constitución dispuso como fecha límite para la puesta en marcha efectiva del consejo de la magistratura el 24 de agosto de 1995, sin embargo, las reglas para su integración no fueron especificadas, lo que implicó que el presidente pudiera continuar designando a los jueces.

En mayo de 1995 la victoria de Menem fue abrumadora. Ganó su reelección con 47.49% de los votos para el Partido Justicialista, sobre el 27.83% del Frepaso (Frente para un País Solidario) y el 16.16% de la UCR (Unión Cívica Radical) (Base de Datos Políticos de las Américas, 1999). El Partido Justicialista retuvo el control en el Senado y obtuvo el control de la Cámara de Diputados, donde sólo necesitaba ganar el apoyo de pequeños partidos provinciales para realizar cambios constitucionales. La aplicación de la reforma judicial en Argentina permaneció en las manos del partido gobernante por el resto de su administración. Menem anunció dos iniciativas para establecer el consejo de la magistratura. La primera en 1995, que ni siquiera fue votada en el Senado, y la segunda en 1996, con la propuesta de establecer un consejo de 23 miembros, de los cuales Menem esperaba designar a 13 (*La Nación*, 30 de mayo de 1996, citado en Finkel, 2004: 70), y que obtuvo la aprobación del Senado pero encontró una fuerte oposición en la Cámara baja. Sólo después de la elección de medio término en 1997, en la cual la Alianza (integrada por el partido radical y el Frepaso) obtuvo 45.7% de los votos frente a 36.2% obtenido por el Partido Justicialista, el presidente tuvo interés en la creación del consejo. El 18 de diciembre de 1997, los peronistas, que aún controlaban el Senado, aprobaron la ley que establecía un consejo integrado por 20 miembros con representantes de los tres poderes, de las mayorías y de las minorías partidarias y de las asociaciones profesionales, pero pudo demorar la designación de sus miembros hasta noviembre de 1998. Por lo tanto, el inicio de las funciones del consejo fue demorado hasta principios de 1999, una vez que fue evidente que los peronistas no detentarían más el control político de la nación (Finkel, 2008: 57). El proceso de renovación de la Corte comenzó en 2001 bajo el gobierno de Duhalde, y continuó con mayor fuerza durante la administración de Kirchner que, a través de un decreto en junio de 2003, dispuso la publicación de los antecedentes de los candidatos a jueces de la Corte y promovió su discusión

en los medios y la participación de organizaciones no gubernamentales, grupos de la sociedad civil, profesionales del derecho y asociaciones de abogados y público en general.⁹ En el momento en que Kirchner tuvo suficiente apoyo en el Senado, impulsó la renovación de la Corte a través de pedidos de renuncia o de la destitución de dos jueces a través del procedimiento de juicio político.¹⁰

El análisis de Finkel (2008, 2004) del proceso de reforma judicial en Argentina de la década de 1990, muestra claramente un caso en el que las reformas relacionadas con la independencia judicial comenzaron cuando el partido de la oposición fue necesario para la celebración de una asamblea constitucional; fue posteriormente demorada mientras el partido gobernante controlaba el Senado y la Cámara baja, y fue parcialmente implementada sólo ante la expectativa de la pérdida del control político del partido gobernante. Una amplia renovación de la Corte Suprema ocurrió cuando el Ejecutivo tuvo suficiente control político sobre el Senado para la designación de nuevos integrantes de la Corte.

Perú

De acuerdo con el análisis de Finkel (2008: 63-87) del proceso de reforma judicial en Perú, este comenzó de manera semejante a lo que ocurrió en Argentina, como parte de un conjunto de cambios constitucionales que permitieron al presidente aspirar a la antes prohibida reelección. Dado el control de Fujimori sobre la convención constitucional, su proyecto inicial no se proponía garantizar una mayor independencia judicial sino poner a la Corte Suprema bajo el control en última instancia del Ejecutivo y de la legislatura y abolir la Corte

9. Para un análisis de los incentivos que motivaron cambios a la Corte Suprema argentina en 2001-2003, véase Ruibal (2009).

10. La renovación de la Corte menemista por parte de Kirchner es considerada generalmente como un paso positivo para la independencia judicial. Sin embargo, a pesar de los nuevos mecanismos de transparencia introducidos en el proceso de selección de los jueces, los nuevos magistrados están ideológicamente, si no es que políticamente, alineados con el presidente.

constitucional (establecida desde 1979). Sin embargo, la nueva Constitución, que incluía reformas que permitieron la reelección de Fujimori, debió ser ratificada por un referendo público, y los sondeos de opinión mostraron un bajo apoyo a la reforma debido al proyecto de eliminar la Corte constitucional. Esto implicó que se introdujeran cambios a último momento antes del referendo, que reintrodujeron la Corte constitucional y permitieron el reestablecimiento del consejo de la magistratura y que se otorgara a esta institución una autoridad mayor sobre el nombramiento de todos los jueces (García Belaúnde, 1996: 390, citado en Finkel, 2008: 69). Sin embargo, una vez que se obtuvo la ratificación popular para la nueva Constitución en 1993, Fujimori, una vez que fue reelecto y que logró mantener su control sobre la legislatura en 1995, puso al Poder Judicial íntegro bajo control de un comité del Ejecutivo en 1996. Tanto la Corte constitucional como el consejo de la magistratura dejaron de funcionar al poco tiempo. Fue a fines de 2000 y después de que Fujimori anunciara su renuncia en el marco de uno de los mayores escándalos de corrupción, que el Congreso peruano aprobó la legislación necesaria para liberar al Poder Judicial del control del comité del Ejecutivo. El siguiente presidente, Alejandro Toledo, líder del partido Perú Posible, fue electo en 2001 con 53% de los votos en la segunda vuelta electoral. Su partido también ganó en 2001 una mayoría simple de asientos (47/120)¹¹ en el Congreso, que desde 1993 era unicameral,¹² y continuó con el desmantelamiento del control del Poder Judicial establecido por su predecesor.

El análisis de Finkel (2008) del caso peruano nos muestra que las reformas judiciales relacionadas con la independencia judicial se iniciaron bajo un plebiscito sobre una nueva Constitución; fueron revertidas o anuladas tan pronto como el Ejecutivo obtuvo el control de la legislatura unicameral, y su aplicación comenzó a realizarse bajo gobierno dividido.

11. El resto de los escaños son controlados por APRA (28); Unidad Nacional (17); FIM (11), y otros partidos (17).

12. El Congreso está integrado por 120 miembros, que son elegidos y renovados cada cinco años con base en un sistema de representación proporcional.

Ecuador

La reforma judicial en Ecuador atravesó un proceso tortuoso entre 1992 y 2005, trece años en los cuales el país cambió de presidente diez veces. Esto por sí mismo implica una dificultad para comparar este caso con la experiencia de reformas judiciales en otros países. El caso sin embargo es útil para ilustrar un caso extremo en la región, en el cual la competencia política partidaria impide la puesta en marcha de reformas relacionadas con la independencia judicial y en el que las protecciones constitucionales para la independencia judicial no son aún lo suficientemente fuertes como para impedir que un Ejecutivo contrariado por una Corte independiente u opuesta políticamente, suspenda a sus miembros y la integre con aliados políticos.

Los intentos por establecer la independencia judicial en Ecuador bajo el *Zeitgeist* del consenso de Washington comenzaron como parte de la nueva Constitución de 1992, que estableció un término fijo de seis años para los jueces de la Corte Suprema; un esquema escalonado para la renovación de sus miembros; una nueva organización de la Corte en cámaras especializadas (entre ellas, una constitucional), y la creación de un consejo de la magistratura. La reorganización de la Corte se realizó parcialmente y varios de los jueces fueron renovados, pero la ley de implementación del consejo de la magistratura no se promulgó hasta seis años después, en 1998, con posterioridad a la presentación ante el Congreso de diversas versiones de cuerpos para la nominación y designación de jueces, y sólo cuando una mayoría en el Congreso logró un acuerdo en torno a la integración de la Corte Suprema (CAJPE, 2000). En 1996, una subsiguiente reforma constitucional estableció un tribunal constitucional que se mantuvo en el texto constitucional de 1998.

En 1997 el Congreso renovó íntegramente la Corte Suprema, estableciendo nombramientos vitalicios para sus miembros y aumentando su composición a 32 jueces designados por el Congreso a partir de una lista de candidatos nominados por un colegio electoral y grupos de la sociedad civil. Nuevamente en 1998 una nueva Constitución, aprobada por mandato popular, modificó el tamaño de la Corte y las reglas para su renovación,

asignando esto a la propia Suprema Corte y negando al Congreso el derecho de someter a los jueces de la Corte a juicio político, protegiendo de esta manera sus nombramientos vitalicios. Sin embargo, en diciembre de 2004, en una sesión especial convocada por el presidente Lucio Gutiérrez, una reducida mayoría de 52 de los 100 congresistas¹³ votó la destitución de 27 de los 31 jueces de la Corte. Los magistrados fueron reemplazados por aliados del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), del Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) y del Partido Sociedad Patriótica (PSP) que apoyan a Gutiérrez.¹⁴ Con respecto a la renovación de la Corte, Gutiérrez sostuvo que ésta era leal a sus opositores políticos que habían intentado sin éxito someterlo a juicio político (HRW, 2004). En noviembre de 2004, el Congreso también había reemplazado a la mayoría de los jueces del tribunal electoral del país y de la Corte constitucional (HRW, 2004). El 13 de enero de 2005, el presidente de la recientemente designada Corte Suprema renunció en desacuerdo con la nueva integración del consejo de la magistratura. En abril de 2005, en el marco de una creciente crisis política nacional y de protestas en su contra en la ciudad de Quito, Gutiérrez declaró el estado de emergencia en la capital y revocó nuevamente a todos los jueces de la Corte Suprema.¹⁵

El ejemplo ecuatoriano muestra un caso de reformas relacionadas con la independencia judicial que fueron iniciadas a partir de un mandato popular; fueron demoradas debido a la falta de acuerdos en el Congreso

13. El Congreso ecuatoriano es un órgano unicameral integrado por 100 miembros, en el cual cada una de las 22 provincias del país está representada por al menos dos diputados, más un diputado adicional por cada 200 000 habitantes. La Constitución de 1998 eliminó las elecciones de medio término y estableció una renovación total del Congreso cada cuatro años. El Congreso fue renovado en 2002 y será renovado próximamente en 2006. La reforma constitucional de 1998 que afectó al Congreso fue acompañada por un código de ética (aprobado por el Congreso) que impone penas sobre los miembros partidarios que votan en contra de la política de su partido en temas clave. (<http://www.ecuadorexplorer.com/html/government_and_economy.html> consultada en agosto de 2006)

14. Los opositores vieron el copamiento de la Corte como un movimiento con la clara intención de evitar los cargos criminales contra el ex presidente Abdalá Bucaram, acusado de diversos actos de corrupción durante su presidencia, que lo condujeron al autoexilio en Panamá desde 1997 hasta abril de 2005 (BBC News, 9 de diciembre de 2004).

15. Poco después Gutiérrez fue destituido por el Congreso. Palacios, el vicepresidente, tomó posesión y fue electo presidente en 2005.

con respecto a la conformación de la Corte Suprema y del consejo de la magistratura, y fueron posteriormente revertidas bajo una nueva Constitución que dio mayor independencia a la Corte Suprema frente al Congreso y que incrementó el control del Ejecutivo sobre el Congreso. El completo fracaso de las protecciones constitucionales para la independencia judicial en 2004, sólo puede ser entendido como un abuso del Ejecutivo y del Congreso sobre los mandatos constitucionales en el marco de una crisis política nacional.

Las experiencias en relación con las reformas vinculadas con la independencia judicial en Argentina, Perú y Ecuador, muestran la relativa falta de efectividad de las reformas judiciales en América Latina en los años noventa para poner fin a la histórica dependencia e inestabilidad de los poderes judiciales en la región. Los ejemplos muestran que la iniciación de reformas vinculadas con la independencia judicial puede originarse como respuesta a la influencia o presión de organismos financieros internacionales, y a las condiciones electorales domésticas que crean incentivos para que los partidos gobernantes se presenten a sí mismos como promotores de la justicia y el Estado de derecho (Finkel, 2008). Ilustran también sobre la probabilidad de que las reformas no sean aprobadas en contextos en los que el Ejecutivo tiene el control sobre las mayorías en la legislatura. Asimismo, muestran que el copamiento de las cortes por medios legales o ilegales, e incluso la destitución masiva de jueces de la Corte, todavía tienen lugar tan pronto como el Ejecutivo puede obtener suficiente apoyo de partidos aliados en las legislaturas, o tan pronto como las cortes recientemente reformadas muestran signos de independencia que podrían limitar significativamente la autoridad del Ejecutivo.

El destino de la reforma judicial en México

Entre las modificaciones más importantes introducidas por la reforma mexicana se encontraron la renovación de la Suprema Corte; el cambio de las reglas y requisitos para la designación y destitución de los jueces de la Corte, lo cual dio también una mayor participación al Senado en el

proceso; la creación de un consejo de la judicatura y el fortalecimiento de la autoridad de la Suprema Corte como tribunal constitucional.¹⁶

La reforma judicial en México tuvo lugar en diciembre de 1994. A pocos días de haber asumido el gobierno, el presidente Zedillo envió la iniciativa al Senado y en menos de un mes había sido aprobada por la legislatura y fue puesta en práctica. Para la aprobación de la iniciativa, el PRI, que era entonces el partido dominante en el poder, tenía el control del Senado y necesitaba sólo 33 votos de partidos de oposición para lograr la mayoría de dos tercios necesaria para modificar la Constitución.¹⁷ Los votos de la oposición que apoyaron la reforma superaron ampliamente los 33 requeridos, sin embargo, el segundo partido opositor de derecha —el Partido Acción Nacional (PAN)— modificó el número de magistrados que el Ejecutivo podría designar al consejo de la magistratura, reduciendo esa cifra de dos a uno, y el porcentaje de miembros de la legislatura necesario para realizar peticiones de revisión de inconstitucionalidad de leyes ante la Corte fue reducido de 45% a 33%.

El contexto político doméstico que motivó la simultánea iniciación y aplicación de la reforma, fue de algún modo diferente al de los casos argentino, peruano y ecuatoriano, en tanto la reforma no era parte de un paquete mayor de modificaciones constitucionales o de la creación de una nueva Constitución, y por lo tanto no requirió de la formación de una asamblea constitucional o de la convocatoria a un referendo nacional, ni de la negociación de ese paquete con partidos de oposición o de la negociación a cambio de derechos vinculados a la reelección (Inclán, 2009: 756). La motivación del partido gobernante para iniciar y poner en marcha inmediatamente la reforma, se explica con base en la combinación

16. “Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 1994, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122, y 123 de la Constitución Política Mexicana” (*Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994). Un análisis del paquete completo de reformas al Poder Judicial mexicano, así como de las implicaciones de la reforma de 1994 sobre los aspectos estructurales y prácticos de la independencia judicial, se encuentra en Inclán (2007).

17. La Cámara de Diputados que aprobó la reforma (LVI Legislatura) estaba integrada por el PRI (300); el PAN (119); el PRD (71), y el PT (10). El Senado aprobó la iniciativa con 108 votos, que constituyeron el total de los legisladores presentes en la sesión, y en la Cámara de Diputados fue aprobada con 381 votos a favor y 66 en contra.

de tres incentivos relacionados con la búsqueda de legitimidad: primero, el incentivo electoral de la campaña electoral por la Presidencia, signada por un clima de inseguridad e impunidad que indujo promesas electorales relacionadas con la justicia;¹⁸ segundo, una crisis de credibilidad de la Corte Suprema debido a grandes escándalos de corrupción¹⁹ que se hicieron públicos y con los cuales el nuevo presidente no quería ser identificado, y tercero, el control político ganado por los partidos de oposición en los niveles estatal y municipal, que había ya comenzado a generar conflictos de autoridad entre diferentes niveles de gobierno controlados por distintos partidos²⁰, que requerían la intervención de la justicia a fin de no erosionar la legitimidad del nuevo presidente (Inclán, 2009: 754). De esta manera Zedillo decidió transferir la resolución de estos problemas al Poder Judicial,²¹ pero para que éste fuera considerado como un árbitro políticamente creíble y aceptado, debía ser primero legitimado a través de una renovación completa de la Suprema Corte, así como de nuevos

18. Cfr. Reyes Heróles (1994) para una reseña de las promesas de los candidatos presidenciales en la campaña electoral de 1994.

19. La revista *Proceso* publicó en 1994 un recuento de incidentes de corrupción que involucraban a algunos de los ministros de la Suprema Corte (véase Cabildo, 1994). Un recuento publicado de estos hechos se encuentra en Arroyo Moreno (1995). Sin embargo, este autor señala que a pesar de que había algunos jueces corruptos, había también muchos otros jueces honorables en la Suprema Corte antes de la reforma.

20. El nuevo escenario político comenzó a crear problemas en torno a los límites de la autoridad de cada nivel de gobierno. En 1993, el municipio de Delicias, controlado por el PRI, presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte contra el gobierno del estado de Chihuahua controlado por el PAN (SCJN CC 1/93). El fallo favoreció al municipio y de esta manera estableció el precedente de la participación de municipios en controversias constitucionales. Entre 1993 y la reforma judicial de 1994, la Suprema Corte recibió otras cuatro controversias constitucionales entre municipios y gobiernos estatales, que no fueron resueltas por la aquélla hasta después de la reforma de 1994 (Hernández, 2004).

21. El problema de superposición de autoridades entre los tres niveles de gobierno ciertamente no era nuevo. Entre 1917 y 1994, sólo 50 controversias llegaron a la Suprema Corte. Catorce de ellas entre la Federación y un estado; 22 entre poderes del mismo estado; una entre diferentes estados; 12 entre municipios y estados, y una entre un municipio y un estado. Según Berruecos (2004), el escaso uso de controversias constitucionales entre 1917 y 1994 respondió a la naturaleza antidemocrática del régimen, al fuerte presidencialismo y a la excesiva centralización del poder. Sin embargo, los conflictos ya no podían ser resueltos como antes, vía la disciplina partidaria y las negociaciones en el interior del PRI, y con el Presidente de la nación (y presidente del PRI) como último árbitro (Inclán, 2009: 761).

mecanismos para la designación y destitución de jueces y magistrados, lo cual explica tanto el contenido como la pronta y completa aplicación de la reforma (Inclán, 2009: 761-762).

A diferencia de lo que ocurrió en Argentina, Perú y Ecuador, desde su puesta en marcha a principios de 1995, la reforma mexicana ha sobrevivido sin modificaciones: no le ha seguido una posterior que la revirtiese;²² la Suprema Corte no ha enfrentado un ataque directo del Ejecutivo, ni se ha solicitado la renuncia de magistrados. Hasta 2010 los miembros de la Suprema Corte han sido renovados de acuerdo con el esquema establecido²³ y con los procedimientos prescritos en la reforma, y la autoridad conferida a la Suprema Corte como tribunal constitucional ha sido utilizada por los actores para canalizar y resolver sus conflictos. Además, los fallos de la Suprema Corte han sido aceptados por todos los actores y la nueva autoridad de la Corte ha sido consolidada en la última década también a partir de algunos fallos famosos contra el gobierno que impulsó la reforma,²⁴ así como contra el primero y segundo gobiernos no priistas²⁵ en los últimos 70 años de historia.

22. En 1999 se realizó una nueva reforma que redujo la independencia del consejo de la judicatura en relación con la Suprema Corte, estableciendo que las resoluciones del consejo podrían ser revisadas por el más alto tribunal. Sin embargo, la llamada “contrarreforma” afectó la independencia del CJF pero no la independencia del Poder Judicial en relación con los otros poderes de gobierno. Cfr. Inclán (2003).

23. La iniciativa de reforma introdujo la provisión de la renovación escalonada de los jueces de la Suprema Corte. De esta manera, ningún presidente podría renovar enteramente a la Corte.

24. En septiembre de 1999, la Cámara de Diputados solicitó a la Suprema Corte (CC 26/99) que exigiera el acceso a la información sobre un fondo de crédito operado por Banca Unión en relación con la agencia para el rescate financiero Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). El Congreso tomó esta medida porque el Ejecutivo no había respondido a su solicitud de información durante los 18 meses anteriores. En agosto de 2000, la Suprema Corte falló unánimemente a favor de la Cámara Baja en su interpretación de los artículos constitucionales 73 y 4. Esta decisión histórica (SCJN, 24 de agosto de 2000) ordenó al presidente brindar la información requerida al Poder Legislativo en un plazo de 30 días.

25. En julio de 2001 (CC 22/2001) el Congreso solicitó la invalidación del decreto presidencial relativo a la regulación del sector eléctrico. El decreto publicado a iniciativa del presidente Fox (DOF, 24 de mayo de 2001) autorizaba a la Secretaría de Energía a modificar el porcentaje de capacidad excedente que los generadores independientes estaban autorizados a vender a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) sin necesidad de abrir a licitación pública, arguyendo la violación de los artículos constitucionales 73 y 89, que establecían que el Congreso tenía la facultad exclusiva

La reforma judicial mexicana

La historia mexicana en relación con las reformas vinculadas con la independencia judicial muestra un ejemplo contrario a lo ocurrido en Argentina y Perú respecto de la aplicación de las reformas (Finkel, 2008, 2004), en tanto las particulares condiciones nacionales favorecieron la iniciación e inmediata materialización de reformas bajo el gobierno de un presidente del PRI con suficiente control en el Senado y que carecía sólo de 33 votos en el Congreso para la aprobación y puesta en marcha de su iniciativa. Pero también muestra un caso en el cual las reformas han sobrevivido la histórica transición a un gobierno no priista, en el cual los fallos de la Suprema Corte (aun algunos contra el Ejecutivo) han sido aceptados por todos los actores y no han motivado ataques contra la Corte o que las reformas fueran revertidas. Sin embargo, el contexto político bajo el cual la reforma ha sobrevivido, ha sido de gobierno dividido desde 1997.

Discusión

Tal como se presenta en la sección anterior, la experiencia mexicana con la reforma judicial sobresale como un ejemplo exitoso. Sin embargo, el contexto político en el que la reforma y la integración de la Corte han sobrevivido hasta ahora, no ha enfrentado condiciones políticas similares a aquéllas que causaron demoras, retrocesos y fracasos en otros países. En sus primeros tres años (1995-2000), la reforma sobrevivió bajo la administración del gobierno reformista de Zedillo bajo las mismas con-

de modificar las leyes y regulaciones del sector energético (*The Economist*, 25 de agosto de 2001). El 25 de abril de 2002 (SCJN, 25 de abril de 2002) la Suprema Corte falló en el sentido de que el presidente no estaba autorizado para emitir un decreto relativo al sector eléctrico. En abril (SCJN, 2 de abril de 2002), diputados del PRD, con el apoyo de otros partidos de oposición en el Congreso, solicitaron que la Suprema Corte se pronunciara en materia de constitucionalidad, respecto de un decreto presidencial que exceptuaba a la industria de las bebidas del pago de un impuesto especial de 20% a los edulcorantes producidos en México e importados de los Estados Unidos, y que otorgaba a la industria otros incentivos fiscales por un periodo de seis meses. El 12 de julio de 2002, la Suprema Corte falló en contra del Ejecutivo por haber excedido su autoridad constitucional. El fallo consideraba que la legislatura tenía la facultad constitucional exclusiva de decidir en materia tributaria y que en consecuencia el decreto era contrario a la Constitución.

diciones de la legislatura que aprobó la reforma. Por lo tanto, sería extraño encontrar que el mismo partido gobernante que promovió la reforma y designó la primera Corte después de la reforma (también con una mayoría del PRI en el Senado), quisiera modificarla o cambiar la integración de la Corte. En las elecciones de medio término de 1997, el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta que había tenido tradicionalmente en la Cámara de Diputados. Esto, de acuerdo con algunos autores, es una de las razones por las cuales la Suprema Corte mexicana comenzó a ser más activa e independiente en la resolución de controversias constitucionales y uno de los motivos por los que falló en contra del propio gobierno de Zedillo en 2000 (Ríos-Figueróa, 2007). De cualquier manera, bajo un gobierno dividido, un retroceso o un asalto sobre la Corte eran más difíciles de realizar que antes. La reforma ha sobrevivido también a la histórica transición a un gobierno elegido democráticamente que no fuera del PRI, en 2000. Esto significa que el primer presidente del PAN, Vicente Fox, honró también las reformas en su totalidad. Sin embargo, de acuerdo con especialistas entrevistados para la realización de un estudio previo, si se puede atribuir alguna identificación política o partidaria a los nuevos miembros de la Corte a partir de la reforma, tal identificación estaría más cercana al PAN que a cualquier otro partido (Inclán, 2003). Además, Fox gobernó bajo gobierno dividido durante todo su mandato. El PRI todavía tenía una mayoría absoluta en el Senado y ningún partido político ha tenido mayoría absoluta en la Cámara de Diputados desde 1997. El número de escaños controlados por el partido en el gobierno en la Cámara Baja inclusive disminuyó a partir de las elecciones de medio término de 2003. El segundo presidente panista, Felipe Calderón, también ha sido respetuoso de la reforma y no la ha revertido, pero ha gobernado durante todo su mandato sin mayoría constitucional de su partido en ninguna de las dos cámaras. Mas aún, el gobierno calderonista no ha enfrentado hasta ahora un fallo de la Suprema Corte que pudiera ser considerado políticamente significativo y adverso al partido en el gobierno.

Por lo tanto, Zedillo no tuvo motivos para cambiar la Suprema Corte que él mismo y el Senado controlado por el PRI habían designado en 1995 durante sus primeros tres años de gobierno, ni para revertir sus pro-

pías reformas. Desde 1997 en adelante, aun cuando enfrentó un fallo adverso en 2000, el asunto en cuestión no era políticamente vital como para impulsar una iniciativa de renovación de la Corte usando la mayoría que tenía su partido en el Senado. La reversión de la reforma no sólo no era necesaria, sino que tampoco era fácilmente realizable sin contar con una mayoría suficiente en la Cámara de Diputados. Igualmente Fox tampoco enfrentó fallos adversos por parte de la Suprema Corte que pudieran considerarse políticamente cruciales, y gobernó bajo condiciones de gobierno dividido durante todo su mandato. Lo mismo ha sucedido hasta ahora bajo el gobierno actual de Calderón. ¿Cuál es el futuro posible de la reforma mexicana? Como ilustran otros ejemplos en la región, la independencia judicial recientemente establecida en México podría quizás sobrevivir en tanto prevalezcan las condiciones de gobierno dividido o hasta que la Suprema Corte represente una amenaza políticamente crucial para el Ejecutivo. La experiencia regional muestra que las reversiones a la independencia judicial se han presentado a iniciativa del Ejecutivo con mayoría calificada en el Senado o el Legislativo, cosa imposible hasta el final del gobierno panista de Felipe Calderón en 2012, salvo si el Ejecutivo lograra convencer y poner de su lado en ello a la oposición del PRI o el PRD. La Suprema Corte y en especial el Tribunal Federal Electoral podrían ser atacados o las reformas de los años noventa podrían ser modificadas sólo si los partidos de oposición en el Senado decidieran actuar juntos. El posible ataque en contra de la SCJN o del TFE, probablemente fuera no en contra de la independencia judicial, sino de la integración de los mismos ante fallos adversos y “políticamente vitales” para sus intereses, como sin duda lo fue la validación de la elección presidencial de 2006 por el PJF, que al menos el ex candidato del PRD y la Coalición por el Bien de Todos se resistieron a reconocer. Quince años de sobrevivencia de la reforma pueden interpretarse como un éxito; como un avance en el proceso de institucionalización de la independencia judicial en México. A la luz de la experiencia regional, sin embargo, parece que la reforma y las instituciones judiciales aún tienen que pasar la prueba de sobrevivir a circunstancias de gobierno unificado y/o de fallar contra los poderes electos en casos políticamente significativos.

BIBLIOGRAFÍA

- “Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 1994, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122, y 123 de la Constitución Política Mexicana”. *Diario Oficial de la Federación*. 31 de diciembre de 1994.
- “Ecuador Dismisses Supreme Court”. *BBC News*. 12 de febrero de 2004.
- Arroyo Moreno, Jesús Ángel. 1995. “Críticas a las Reformas al Poder Judicial”. *Jurídica-Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana* 25 (II): 75-89.
- Base de Datos Políticos de las Américas. “Argentina: Resultados de elección presidencial de 1995”. Georgetown University y Organización de Estados Americanos, 1999. [Documento en línea]. <<http://pdba.georgetown.edu/Elecddata/Arg/arg95.html>>.
- Berruecos, Susana. *La SCJN en el contexto del nuevo federalismo*. México: IFE, 2004.
- Cabildo, Miguel. “Los ministros jubilados, sus historias, sus carreras, sus nombramientos”. *Proceso* 946(1994):32-39.
- CAJPE. “La reforma judicial en la región andina. ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, a dónde vamos?”, 2000. [Documento en línea]. <<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/BASES/PDFS/CAP1.pdf>>
- Erdos, David. “Postmaterialist Social Constituencies and Political Triggers: Explaining Bill of Rights Genesis in Internally Stable, Advanced Democracies”. *Political Research Quarterly*, vol. 62:4 (2009): 798-810.
- Finkel, Jodi. *Judicial Reform as Political Insurance. Argentina, Peru and Mexico in the 1990s*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame, 2008.
- Finkel, Jodi. “Judicial Reform in Argentina in the 1990’s: How Electoral Incentives Shape Institutional Change”. *Latin American Research Review*, vol. 39-3 (octubre, 2004): 56-80.
- Ginsburg, Tom. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.
- Helmke, Gretchen. “The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina Under Dictatorship and Democracy”. *American Political Science Review* 96 (junio, 2002): 291-303.
- Hernández César, Alejandro. “Las controversias constitucionales y el federalismo mexicano. Las controversias de la federación contra estados y municipios, 1994-2004”. Tesis de maestría en Estudios Políticos y Sociales. México: UNAM, 2004.
- Hilbink, Lisa. “The Constituted Nature of Constituent’s Interests: Historical and Ideational Factors in Judicial Empowerment”. *Political Research Quarterly*, vol. 62:4 (2009): 781-797.
- Hirschl, Ran. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Boston: Harvard, 2004.
- Human Rights Watch Ecuador. *Supreme Court Purged*, 17 de diciembre de 2004.
- Inclán, Silvia. “Judicial Reform in Mexico: Political Insurance or the Search for Political Legitimacy?” *Political Research Quarterly*, vol. 62:4 (2009): 745-752.
- Inclán Oseguera, Silvia. “Reforma judicial y consolidación democrática en México”. En *El estado actual de la democracia en México: retos, avances y retrocesos*, coordinado por Julio Labastida Martín del Campo. México: iisUNAM, 2007.
- Inclán Oseguera, Silvia. “Judicial Reform and Democratization: Mexico in the 1990’s”. Tesis doctoral. Boston: Boston University Press, 2003.

La reforma judicial mexicana

- Inclán, Silvia, y María Inclán. "Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado". *Perfiles Latinoamericanos* 26 (2005).
- Jarquín, Edmundo, y Fernando Carrillo. *Justice Delayed: Judicial Reform in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998.
- Larkins, Christopher M. "The Judiciary and Delegative Democracy in Argentina". *Comparative Politics*, vol. 30:4 (Julio, 1998):423-442.
- Messick, Richard E. "Judicial Reform and Economic Development. A Survey of the Issues". *World Bank Research Observer. The International Bank for Reconstruction and Development* 14 (1) (1999): 117-136.
- Popkin, Margaret. "Iniciativas para mejorar la independencia judicial en América Latina: una perspectiva comparativa". En *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*. Washington, DC: USAID, 2002.
- Reyes Heróles, Federico, coord. *50 preguntas a los candidatos. Elecciones mexicanas 21 de agosto de 1994*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Ríos-Figueroa, Julio. "Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002". *Latin American Politics and Society*, vol. 49 (1) (2007): 31-57.
- Ruibal, Alba M. "Self-Restraint in Search for Legitimacy: The Reform of the Argentine Supreme Court". *Latin American Politics and Society* 3, vol. 51 (2009): 59-86.
- Shambayati, Hootan, y Esen Kirdis. 2009. "In Pursuit of 'Contemporary Civilization': Judicial Empowerment in Turkey". *Political Research Quarterly*, vol. 62(4) (2009): 767-797.
- Vaky, Paul S. "US Agency for International Development". En *Justice Delayed: Judicial Reform in Latin America*, coordinado por Edmundo Jarquín y Fernando Carrillo. Baltimore, MD: Inter-American Development Bank, Johns Hopkins University Press, 1998.
- Verbitski, Horacio. *Hacer la corte: la construcción de un poder absoluto y sin justicia ni control*. Buenos Aires: Editorial Planeta, 1993.
- Verner, Joel G. "Independence of Latin American Supreme courts". *Journal of Latin American Studies* (16) (1984): 463-503.
- Woods, Patricia. "The Ideational Foundations of Israel's 'Constitutional Revolution'". *Political Research Quarterly*, vol 62(4) (2009): 811-824.
- Woods, Patricia, y Lisa Hilbink. "Comparative Judicial Empowerment: Ideas and Interests". *Political Research Quarterly*, vol. 62(4) (2009): 745-752.

SIERRA NEVADA: UN MOVIMIENTO ECOLÓGISTA Y PROMOTOR DE LA DEMOCRACIA EN UN RÉGIMEN EN TRANSICIÓN

PEDRO MOCTEZUMA BARRAGÁN*
MAURICIO MÉNDEZ SANTA CRUZ**

El hombre radical [...] no teme el encuentro con el pueblo. No teme el diálogo con él, de lo que resulta un saber cada vez mayor de ambos. No se siente dueño del tiempo, ni dueño de los hombres, ni liberador de los oprimidos. Se compromete con ellos, en el tiempo, para luchar con ellos por la liberación de ambos.

Si [...] la sectarización es lo propio del reaccionario, la radicalización es lo propio del revolucionario.

Paulo Freire. *Pedagogía del oprimido*, pp. 26-27

Introducción

Comenzamos este artículo con una revisión del trabajo de Mainwaring y Viola (1984) acerca del papel de algunos de los nuevos movimientos sociales en la transición democrática de Brasil y Argentina, en el que se exponen las diferencias entre el activismo de esos movimientos sociales y sus contrapartes en Europa. Diferencias que muchos académicos de Europa y los Estados Unidos, y aun varios de sus colegas en América Latina, olvidan al momento de teorizar. Posteriormente, presentaremos un movimiento ecologista que tiene lugar en la Sierra Nevada, al pie del

* Coordinador general del Programa de Investigación Sierra Nevada de la Universidad Nacional Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

** Investigador invitado en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Popocatepetl y el Iztaccíhuatl, una región volcánica y zona estratégica de recarga de los acuíferos del Área Metropolitana de la ciudad de México, al suroriente de la Cuenca de México. Sierra Nevada ha tratado de revertir la tendencia al deterioro ambiental y social en su entorno, y ha procurado hacer valer los derechos políticos y sociales de la población de esa región. Ese trabajo lo ha llevado a cabo en un régimen político autoritario y en transición. Después presentaremos la crítica que Chris Pickvance (1995) hace a la teoría de los nuevos movimientos sociales y revisaremos las demandas, la base social, la motivación, las formas de organización y las formas de acción del movimiento Sierra Nevada, a fin de entender el grado en que éste difiere de formas tradicionales de movilización política, y si pudiese ser considerado un nuevo movimiento social en los términos en que la literatura occidental los define.¹ Finalizaremos el artículo con unas conclusiones.

Nuevos movimientos sociales en América Latina

El estudio de los llamados nuevos movimientos sociales en América Latina se remite a los años ochenta, con un trabajo seminal escrito por Scott Mainwaring y Eduardo Viola (1984). En su estudio sobre el tema enfocado al papel de dichos movimientos en la transición democrática

1. Los movimientos sociales se han convertido en una actividad común para expresar, públicamente, propuestas, demandas y quejas colectivas. A esto ha correspondido una reciente proliferación de trabajo académico interdisciplinario sobre movimientos sociales y actividad relacionada. Los dos más influyentes esfuerzos por construir una teoría general de movimientos sociales son: la teoría de los nuevos movimientos sociales (Offe, 1985; Touraine, 1988; Melucci, 1989) y la teoría de la movilización de recursos (Craig Jenkins, 1983). De manera esquemática, ya que son demasiado complejas para ser representadas por una sola característica, podemos decir que cada una de estas teorías intenta responder preguntas diferentes: la primera pretende explicar *por qué* los actores sociales se movilizan, mientras que la segunda intenta responder a la pregunta *cómo* es que se movilizan. En otras palabras: por un lado, identidad y simbolismo, por el otro, estrategia. La teoría de los nuevos movimientos sociales ha contribuido a un mejor entendimiento del proceso en el que se forma la acción colectiva en sociedades postindustriales (Habermas, 1990; Giddens, 1990). La teoría de la movilización de recursos ha proveído un marco de análisis del propio proceso de movilización (recursos disponibles, *entrepreneurs*, estructura de oportunidades) (Zald y McCarthy, 1987; Klandermans, 1984; Tarrow, 1989). Tomando como referencia principalmente a estas dos

de Brasil y Argentina, Mainwaring y Viola intentaron diferenciar el activismo y las formas de movilización entre movimientos sociales europeos y latinoamericanos, al igual que entre los debates teóricos y preocupaciones entre académicos europeos y latinoamericanos:

Nuestro análisis [...] parte de la discusión europea de movimientos sociales, la discusión latinoamericana de autoritarismo y democracia, y la discusión latinoamericana de movimientos sociales, pero en todos los casos, nosotros diferimos de alguna manera del enfoque predominante. Mientras que la discusión latinoamericana sobre democracia se ha enfocado en la distinción bipartita entre autoritarios y demócratas, la discusión europea sobre nuevos

teorías, se han dado intentos por acercarlas (Johnston y Klandermans, 1995). Ambas teorías, sin embargo, han tenido que adecuarse. Primero, para dar respuesta a las críticas de las que han sido objeto, y segundo, para abordar las transformaciones empíricas que las movilizaciones han sufrido durante las últimas décadas, y que acentúan sus dimensiones culturales y transnacionales (Alonso, 2009). En este sentido, Melucci (1996) elabora una teoría cultural para el análisis de los movimientos sociales. En ella intenta dar cuenta de la forma en que ciudadanos comunes se vuelven activistas gracias a un proceso que incluye, a la vez, racionalidad y emoción. Como parte también de estas aproximaciones teóricas que aspiran a abarcar dimensiones simbólicas y estratégicas de acción colectiva, Diani (1992) define a los movimientos sociales en términos de una serie de *redes* interconectadas. Para él, los movimientos sociales no son entidades empíricas con fronteras claras, ya que tienen lazos con individuos y organizaciones, incluyendo partidos políticos. El activismo, entonces, lo entiende como un flujo continuo de interacción social. Castells (1996) argumenta que parte fundamental de la globalización es la *sociedad de redes*, que facilita movilizaciones gracias al uso de nuevas tecnologías. McAdam, Tarrow y Tilly (2001) ven a los movimientos sociales como formas de acción *contenciosa*, al igual que a partidos, guerrillas, nacionalismo, terrorismo, guerras civiles y revoluciones. Las teorías han tenido que abordar cambios fundamentales en los movimientos, como su eventual institucionalización y profesionalización (Rootes, 2003), y de manera irónica, al tiempo en que el debate ha mostrado interés en temas globales, se han vuelto a elaborar definiciones de cultura para explicar la acción colectiva (Tilly, 2008; Polletta, 2006; Jasper, 2007). De entre ellas, la más influyente toma a la cultura desde una perspectiva cognitiva: Benford y Snow (2000) redefinen el concepto de encuadres o *frames* en términos de marcos interpretativos que simplifican y condensan el “mundo exterior”. Los movimientos sociales recurrirían a la producción de encuadres para presentar un problema que requiere movilización. Como podemos ver, el teorizar sobre movimientos sociales se ha convertido en una actividad muy dinámica e interactiva (Snow, Soule y Kriesi, 2004), y hay una aparente disposición por evitar posturas polarizantes. Al analizar el movimiento Sierra Nevada desde la teoría de los nuevos movimientos sociales, pretendemos valernos de las características de este caso de estudio para identificar fortalezas y debilidades en la propia teoría, y señalar cómo el contexto latinoamericano puede complicar la explicación de los movimientos por parte de las teorías (Escobar y Alvarez, 1992; Foweraker, 1995; Rootes, 2005; Strawn, 2009).

movimientos sociales se ha enfocado en una distinción bipartita diferente entre democracia liberal inmóvil (o limitada o convencional), y democracia radical (o participativa). La discusión europea tomó como punto de partida y objeto de crítica a la democracia liberal, la cual es precisamente uno de los mayores objetivos de los movimientos sudamericanos (Mainwaring y Viola, 1984: 21).

Aunque la concepción de los nuevos movimientos sociales que tenían entonces Mainwaring y Viola es, en principio, similar a la usada por académicos occidentales² como Offe (1985), Touraine (1988) y Melucci (1989), entre otros, los prototipos no son exactamente los mismos. Mientras que para Mainwaring y Viola ejemplos de nuevos movimientos sociales eran comunidades eclesiales de base, asociaciones vecinales, movimientos feministas, grupos de derechos humanos y asociaciones ecológicas, para los académicos occidentales lo eran (y aun lo consideran así) el activismo pacifista, antinuclear, medioambiental, feminista y estudiantil. Entonces, estos ejemplos reflejan no sólo diferencias en términos de motivación, objetivos, membresía, ideología y redes entre movimientos en diferentes partes del globo sino que, además, dan cuenta de los diferentes enfoques tomados por los académicos, quienes teorizan sobre ellos. Más aun, son una muestra de la complejidad de transportar teorías establecidas de cultura a cultura.³

Aclaremos, entonces, ¿cuáles son las similitudes y diferencias entre los llamados nuevos movimientos sociales en Occidente y aquellos en Latinoamérica desde el punto de vista de Mainwaring y Viola?

2. Citando los argumentos de Crush (1998) y Slater (1998), usamos el término *occidental* con cierto recelo, puesto que entendemos que la división occidental/no occidental es parte de un discurso de dominación impuesto por los agentes de conocimiento que, en este caso, son quienes se presentan como occidentales, y señalan a quienes ellos nombran *no occidentales* como *diferentes*. Si el argumento geográfico pudiese servir para señalar la absurda manera en que académicos de Europa y Estados Unidos han monopolizado el término occidental, sirva entonces aclarar que América Latina se encuentra en “el occidente” del globo. Además del referente geográfico, Occidente es asociado, por los mismos agentes del conocimiento, con la gente que tiene lazos culturales con las antiguas civilizaciones mediterráneas y con la tradición judeo-cristiana. Se olvidan, aparentemente, de que la población de América Latina, en una vasta mayoría, cuenta precisamente con esos lazos.

3. Para una revisión del trabajo académico contemporáneo sobre movimientos sociales en América Latina, véase Strawn (2009).

Sierra Nevada: un movimiento ecologista

Especialmente en Europa, los nuevos movimientos sociales se consideran ellos mismos parte de una cultura “postmaterialista”. [El] postmaterialismo envuelve varias dimensiones que incluyen valores anticonsumistas, estilos de vida simples, preocupación ecológica y nuevas formas de relaciones humanas. Los movimientos sociales de Brasil y Argentina comparten perspectivas similares sobre las relaciones humanas pero difieren en el tema de reducir el consumo [...] En las comunidades de base y asociaciones vecinales de bajos ingresos, sin embargo, el tema básico es lo opuesto: cómo consumir lo suficiente para poder sobrevivir (Mainwaring y Viola, 1984: 35).

Contrario a los movimientos occidentales, los nuevos movimientos sociales en América Latina surgieron bajo regímenes autoritarios⁴ y han ayudado a promover, no sin problemas, los rasgos participativos de la democracia. Más aún, los nuevos movimientos sociales han superado, por un lado, la concepción minimalista de la transición a la democracia enfocada en asuntos institucionales y, por otro lado, la idea de homogeneidad cultural tan apreciada por los regímenes autoritarios. Lo que Mainwaring y Viola mostraron en ese tiempo fue que la democracia radical estaba en el centro de los nuevos movimientos sociales en América Latina. La causa de ello no fue sólo el autoritarismo, sino el desarrollo de influyentes —aunque a veces contradictorios— eventos políticos y movimientos sociales como el movimiento de la dignidad afroamericana comandado por Martin Luther King; las revoluciones cubana, nicaragüense y salvadoreña; la crisis del paradigma revolucionario de la izquierda tradicional; la decadencia de la política de corte populista, y los movimientos estudiantil, pacifista, ecologista y feminista. Todo lo anterior ayudó a desarrollar los valores de demócratas radicales e influyó en el surgimiento de movimientos sociales en América Latina.

Podemos asegurar, entonces, que los nuevos movimientos sociales en América Latina verdaderamente comparten una base común con los

4. La noción de régimen autoritario la desarrolló Juan Linz (1964), al definir aquellos regímenes políticos que no eran totalitarios ni democráticos, pero que se encontraban en medio de estos extremos conceptuales compartiendo rasgos de ambos. Según Linz, un régimen autoritario se caracteriza esencialmente por tener un limitado pluralismo político y baja movilización popular al amparo de instituciones democráticas formales.

movimientos occidentales, pero que también existen, como lo hemos visto, diferencias que muchos teóricos de Occidente, y aun varios de sus colegas en América Latina, tienden a olvidar o a hacer a un lado al alcanzar sus conclusiones, asumiendo, como Slater (1998) señala, un régimen de representación euroamericanista. Hoy en día podemos aventurarnos a decir que existe una convención académica, un punto de partida común en relación a lo que se conoce como nuevos movimientos sociales, apegada a la teoría avanzada principalmente por Offe, Dalton y Melucci, quienes basan la supuesta novedad de dichos movimientos en un contraste que hacen con el movimiento obrero.

En este artículo presentaremos un movimiento ecologista que tiene lugar en México. Nos apoyaremos, para su análisis, en la crítica que Chris Pickvance (1995) hace a la teoría de los nuevos movimientos sociales y en la explicación que él mismo da al papel que juegan los movimientos sociales en regímenes autoritarios.

Sierra Nevada: el movimiento y su historia

Los antecedentes del movimiento Sierra Nevada se encuentran en movimientos que se desarrollaron en la periferia de la ciudad de México. Primero, en movimientos autogestivos de colonos solicitantes de vivienda de bajos ingresos (Moctezuma, 1999); segundo, en proyectos de planeación urbana caracterizados por la inclusión de talleres de participación ciudadana (Méndez, 2002a y b) y, tercero, en movimientos comunitarios en defensa de nuevas formas de desarrollo sustentable, como la gestión integral de la cuenca, el manejo del agua, los usos forestales y agrícolas del suelo, y la oposición a la tala clandestina y al crecimiento urbano irregular (Moctezuma, 2001 y 2009; Raufflet, 2005; Moctezuma y Monroy, 2009; Moctezuma, Roche y Raufflet, 2009).

Las dos primeras experiencias han involucrado a investigadores universitarios, estudiantes y población local. Las características de estos movimientos ilustran el papel que en una sociedad donde los mecanismos formales de representación ciudadana no funcionan adecuadamente, los

Sierra Nevada: un movimiento ecologista

altamente educados, en palabras de Rootes (1995), pueden ayudar a que esta representación se dé gracias a la movilización de recursos que ellos ponen al servicio del movimiento y de sus demandas. En el tercer caso, miembros de una localidad han enfrentado con sus propios medios a especuladores de tierras, empresas privadas de desarrollo urbano y a un sistema burocrático corrupto, a fin de defender el derecho que tienen al agua y al uso forestal y agrícola de la tierra, y a evitar el deterioro ecológico del área.

El movimiento Sierra Nevada se sitúa en la región conocida como Sierra Nevada Poniente, formada por los macizos montañosos de los volcanes Iztaccíhuatl y Popocatepetl.⁵ Esta zona se subdivide en tres ecosistemas: 1) las zonas montañosas que delimitan la Cuenca de México hacia el oriente y el sur, y que al catalizar las precipitaciones y controlar los picos de lluvia controlan también las potenciales inundaciones en las zonas urbanas y periurbanas de la ciudad de México; 2) las zonas de transición, compuestas de suelos muy permeables, caracterizados por tener profundas capas de grava y arena volcánica. La mayor parte de la recarga del acuífero Chalco-Xochimilco se lleva a cabo aquí, y 3) el plato hondo, formado por las faldas de la Sierra Nevada y la sierra Chichinautzin, donde se infiltran 14.5 m³/s al año, que dotan de agua subterránea a los habitantes del Área Metropolitana de la ciudad de México.

Si bien los bosques y suelos de la Sierra Nevada poniente permiten hoy en día la recarga de los acuíferos, la acelerada expansión de la mancha urbana, la pérdida de tierras agrícolas, la tala clandestina, los tiraderos a cielo abierto y la poca atención al surgimiento de plagas forestales amenazan el equilibrio ambiental de la zona. De no revertirse las tendencias actuales, en poco tiempo la región se podría convertir en una extensión de la caótica mancha urbana de la ciudad de México. La urbanización de las zonas de recarga no permite la infiltración del agua llovida sobre su superficie. Los nuevos habitantes aumentan la demanda de agua subterránea y reducen las cantidades recargadas, lo que acelera la tasa de hundimiento,⁶ desata

5. Los 13 municipios de la región sudeste del Estado de México forman parte de esta región.

6. Los pozos profundos de la región seguirían bajando entre 1.2 y 2 metros al año, mientras la superficie de los municipios al poniente de la región seguirá hundiéndose entre 40 cm/año y 80 cm/año (Breña, 2005; Mazari et al., 2001).

inundaciones⁷ y aumenta la presión sobre el sistema de desagüe metropolitano que exporta 45m³ por segundo de aguas servidas a la Cuenca de Tula en el estado de Hidalgo. Si la actual ola de urbanización en la zona continuase, afectaría permanentemente la dotación de agua potable a los habitantes del área metropolitana de la ciudad de México.

El movimiento Sierra Nevada es el resultado de una iniciativa *sui generis* que involucra a población local, autoridades municipales y estudiantes y académicos universitarios. En 1997, el entonces candidato por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y principal figura política de la izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas, fue electo jefe de Gobierno de la ciudad de México. La intensa campaña cardenista influyó también en la zona conurbada de la capital, donde muchos de los candidatos perredistas obtuvieron victorias electorales. Tal fue el caso del municipio de Tlalmanalco, localizado en el Estado de México y parte de la Sierra Nevada poniente.

Una vez en el cargo, la administración municipal de Tlalmanalco firmó un acuerdo con la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) para recibir asistencia técnica en la elaboración de su programa de gobierno, conocido como Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 1997-2000. Como resultado de lo anterior, un grupo de académicos y estudiantes trabajaron con las autoridades municipales y con pobladores y organizaciones locales que tenían como característica un compromiso con la salud y la educación de los habitantes de la región y con el cuidado del ambiente.⁸ Este encuentro de grupos heterogéneos a propósito de la elaboración del Plan de Gobierno, permitió fusionar “saberes” previamente dispersos y que difícilmente se hubiesen encontrado de otra manera.

El plan fue discutido y redactado a través del método de participación ciudadana que la ley orgánica del estado tiene previsto para estos casos,

7. Con consecuencias incalculables a largo plazo. La inundación de cuatro delegaciones del Distrito Federal y tres municipios del Estado de México, acaecida en febrero de 2010 al oriente de la zona metropolitana de la ciudad de México, fue pronosticada por el movimiento comunitario y expertos universitarios del Programa de Investigación Sierra Nevada en el libro *Repensar la Cuenca* (Burns, 2009), y ante medios de comunicación, que fueron llevados al área de riesgo en el Canal de la Compañía en noviembre de 2009.

8. Entre las organizaciones más activas se destacó entonces el Consejo de Cultura de Tlalmanalco.

pero que rara vez se había utilizado en el Estado de México. Dicho método consiste, resumidamente, en organizar debates públicos donde los miembros de la comunidad puedan plantear sus demandas y debatir abiertamente sobre las ventajas y desventajas de políticas públicas referentes a temas que consideran trascendentes para su vida cotidiana como salud, turismo, manejo de residuos sólidos, cultura, agua, ambiente y crecimiento urbano. Ciertamente, una experiencia innovadora para el grueso de la población de la región, acostumbrada a prácticas autoritarias, donde los supuestos ejercicios de participación ciudadana, cuando existieron, habían sido manejados y prácticamente monopolizados por ciudadanos ligados a los grupos de poder político y económico local y, la mayoría de las veces, habían sido sólo procedimientos que se debían de cumplir para legitimar las decisiones tomadas previamente en trabajos de gabinete por el gobierno en turno.

Un factor que sirvió como catalizador en el proceso de participación ciudadana fue la conformación de grupos promotores interinstitucionales: minorías activas que tomaron la iniciativa de convocar e impulsar las primeras tareas de diagnóstico de la problemática local y regional, y sus posibles soluciones. Estos grupos promotores contribuyeron entonces, y lo siguen haciendo ahora, a tender puentes entre entidades previamente separadas (representantes gubernamentales y comunitarios) y a desanudar trabas interinstitucionales para habilitar mecanismos de coordinación. El proceso participativo iniciado entonces y aún vigente, se caracteriza por tener dinámicas de autodiagnóstico, planeación estratégica, y difusión y formalización de acuerdos.

El Plan Municipal de Desarrollo de Tlalmanalco, elaborado por pobladores locales y asesores externos, fue aprobado con pequeñas modificaciones. Sin embargo, los funcionarios del Ayuntamiento no destinaron los recursos necesarios para su ejecución, como una forma de oponerse a éste. No estaban preparados para rendir cuentas y el plan, diseñado por ciudadanos y no por funcionarios, era una herramienta para hacer valer ese derecho. El éxito del ejercicio de participación ciudadana, por un lado, y la negativa del Ayuntamiento por hacer valer la propuesta de la población, por el otro, motivaron a las personas que participaron en el proceso de redacción del PMD a valerse por sus propias fuerzas y a formar una organización que denomina-

ron Consejo Social Iztaccíhuatl. A partir de entonces, este grupo ciudadano se movilizó con el fin de hacer valer el documento normativo en el que habían participado y que había sido aprobado. Su primer logro fue la remoción del mercado de comerciantes que invadía áreas públicas del centro histórico. Le siguieron la creación de una empresa comunitaria para el manejo de residuos sólidos llamada Yollotlalli;⁹ la edificación del Centro de Salud y Producción Herbolaria Ixchel de los Volcanes,¹⁰ y el rescate de un bosque en peligro de destrucción por tala e invasión, en el cerro El Faro.

En este contexto se estableció en Tlalmanalco de manera permanente, y como organización sombrilla, aglutinadora de las empresas y esfuerzos previos, el Proyecto UAM Comunidad Sierra Nevada: un ambicioso programa interdisciplinario de investigación aplicada y servicio social conformado por estudiantes y académicos de la universidad (Dieleman, 2006). El objetivo de dicho programa ha sido impulsar proyectos de investigación ligados con el sostenimiento y la planeación de los abundantes recursos naturales, que se encuentran bajo amenaza a causa del crecimiento de la mancha urbana. A partir de este objetivo inicial, se han ampliado tanto el interés como los trabajos hacia otros temas como la defensa del patrimonio histórico, el desarrollo de proyectos de salud, creación de negocios, asistencia agrícola y comercial y capacitación de funcionarios públicos locales. Esta relativamente pequeña organización se basa en promover proyectos preocupados por el uso sustentable de recursos naturales, y ha sido fuente de proyectos locales relacionados con actividades culturales, sociales, económicas y ecológicas. Cuenta con un albergue/museo y casa ecológica en la Sede Forestal El Faro, en San Rafael, Estado de México, sitio que ellos mismos rescataron de la tala clandestina y de la ocupación ilegal, y un centro de investigación, en Tlalmanalco, llamado Centro para la Sustentabilidad Incalli Ixahuicopa, donde se llevan a cabo talleres y proyectos demostrativos relacionados con educación ambiental, agroecología, energías alternativas, biodiversidad y estudios forestales.¹¹

9. Para su creación se gestionaron recursos del Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad, de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Universidad Autónoma Metropolitana.

10. Asesorados por la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo.

11. Entre los proyectos demostrativos vigentes se encuentran los siguientes: un sistema de energía solar que provee 100% de la energía eléctrica requerida por el albergue/museo y casa eco-

Sierra Nevada: un movimiento ecologista

El Consejo de Cultura de Tlalmanalco gestionó ante el Instituto Nacional de Antropología e Historia la apertura de un museo, que a partir de 1988 se conoce como Museo Comunitario Nonhualca, haciendo referencia al origen tolteca de los fundadores de Tlalmanalco en 1275. Dicho museo exhibe varias decenas de piezas arqueológicas de alto valor histórico y estético, que veinte familias de Tlalmanalco protegieron por generaciones y que cedieron al museo para su estudio, clasificación, guarda y exhibición. Además, promovió la remodelación de la Casa de Cultura Xochipilli, con fondos del Consejo de Cultura y del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

En la etapa de transición que se vive en México, pocas instituciones tienen el nivel de reconocimiento social y de interlocución como el que tienen las mayores universidades públicas del país. Los evidentes lazos de Sierra Nevada con uno de los más influyentes centros de educación superior pública de México, han facilitado la inclusión y el permanente compromiso de una gama amplia de actores en las dinámicas colaborativas de desarrollo regional en el suroriente de la Cuenca del Valle de México. El movimiento Sierra Nevada tiene una característica importante: su motor de acción está basado en el rechazo al principio del enemigo común (*common foe*). Esto permite alimentar valores positivos como fuente de generación de lealtades, lo que origina “fenómenos colectivos de grupo” (Alberoni, 1984) que conjugan los valores y sentimientos de sus miembros, la comunicación y el aprendizaje en común.

Sierra Nevada es un movimiento que asume que las violaciones al derecho a un ambiente sano se deben, en la mayoría de los casos, a conductas o actividades ligadas al patrón de desarrollo y consumo dominante, que afectan a grupos de personas o comunidades enteras con continuidad en el tiempo, y secuelas que se multiplican y trascienden.

lógica; un biodigestor; un sistema eólico-solar; un mariposario con cuarto de reproducción; una microplanta de tratamiento de agua; un laboratorio de biofertilizantes; un centro de composteo semiindustrializado; un proyecto de lombricomposteo con invernadero; una casa demostrativa y una palapa, construidas con pacas de paja; un invernadero subterráneo; una maqueta del suroriente de la Cuenca del Valle de México; una maqueta de lo que pudiera ser un centro intermunicipal de gestión integral de residuos (centro de acopio/reciclaje, producción de biogas y relleno sanitario); retretes composteadores; sendero interpretativo sobre ecotécnicas; sendero forestal señalizado; hortaliza orgánica; parcela demostrativa sobre agrosilvicultura.

El estado de la naturaleza condiciona la vida humana tanto en el plano global y comunitario como a escala individual, y las actividades humanas condicionan el estado de la naturaleza. De lo anterior se desprenden tres consideraciones que Sierra Nevada ha hecho propias: la degradación ambiental afecta el bienestar de individuos y comunidades; la degradación causada por la conducta humana genera responsabilidad y obligación de reparar y, finalmente, los problemas ambientales generan situaciones que permanecen en el tiempo, por lo que es necesario prever su aparición (Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente, 2002). Estas tres consideraciones han hecho que el acceso a la información pública gubernamental sea una prioridad para Sierra Nevada.

Los avances que ha tenido el marco normativo que regula el derecho de acceso a la información pública gubernamental en México, han sido aprovechados por Sierra Nevada para contar con datos que anteriormente hubiesen sido muy difíciles de obtener. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) han sido utilizados por Sierra Nevada de manera frecuente, lo que permite que en la región, entre comunidades, se lleve a cabo un proceso de conocimiento de la existencia del citado derecho a la información. Sierra Nevada lo ha hecho valer para guiar sus acciones: después de que aproximadamente 480 enormes árboles que enmarcaban la carretera México-Cuautla fueron derribados para permitir una ampliación de esa vía a ocho carriles, Sierra Nevada solicitó información sobre esa obra y encontró que era irregular y que violaba la normatividad ecológica de la zona. Otro hecho relevante que pudo ser frenado por Sierra Nevada gracias al uso del derecho de acceso a la información pública fue la construcción, en áreas de reserva ecológica, de 3 500 viviendas de interés social.¹²

12. Tenía severas irregularidades como la ausencia de un manifiesto de impacto regional, el vencimiento del permiso de construcción y validez no factible. Vecinos de Tlapala y Cuautzingo entablaron una demanda en enero de 2006, con el apoyo del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda), contra dicha unidad habitacional. La señalaron como asentamiento humano irregular y obtuvieron al año siguiente la suspensión definitiva de la obra. Tomando en cuenta la ola de construcciones inmobiliarias masivas sin servicios adecuados, de mala calidad en los

Sierra Nevada: un movimiento ecologista

A partir de un “semillero de proyectos productivos” creado en el año 2000, se han desarrollado, desde el movimiento Sierra Nevada, dos tipos de iniciativas productivas asociadas a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de la región y a la defensa del ambiente: la primera, en torno a la promoción de empresas ecoturísticas, y la segunda, en relación con el fomento de empresas agroecológicas. Con asesoría del Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad, la Secretaría de Desarrollo Social y la Universidad Autónoma Metropolitana, y a través de un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se han formado nueve cooperativas ecoturísticas que han podido desarrollar proyectos a nivel regional. Además, gracias al apoyo del BID, 16 grupos de productores agroecológicos se han asociado para el manejo de huertas frutales establecidas con manejo orgánico, las cuales se dedican al cultivo, procesamiento y elaboración de productos de amaranto, y a la producción apícola. Algunos de ellos han iniciado un proceso de registro para la posible certificación en el manejo de cultivos orgánicos.

Si bien las micro, pequeñas y medianas empresas representan un sector estratégico para la generación de empleos *verdes* en la región,¹³ muchas de éstas no contaban con recursos y asesoría para despegar. Frecuentemente, el hecho de que las iniciativas empresariales no logren éxito después de innumerables intentos, no se debe a la falta de voluntad de quienes las impulsan, sino a la carencia de ciertas precondiciones en términos de políticas económicas, instrumentos de promoción y formas de organización empresarial, que permitan la planeación, financiamiento y administración adecuada de las micro, pequeñas y medianas empresas. El desarrollo *desde abajo* de redes solidarias de productores que se fomenta en Sierra Nevada, abre brecha en la búsqueda de creación de condiciones económicas favorables para el desarrollo local sustentable.

materiales y que impactan negativamente al ambiente del Estado de México (medio millón entre 1999 y 2005), éste es un antecedente relevante.

13. A nivel nacional, más de 97% de los establecimientos en el país son micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), las cuales generan 72% del empleo y contribuyen con 51% del Producto Interno Bruto. Sin embargo, de acuerdo con datos de la Secretaría de Economía, aproximadamente 70% de las mipymes que inician actividades, no continúan con vida después de cinco años.

El trabajo que entre 1996 y 2003 realizó Sierra Nevada se centró en dinámicas limitadas a los ámbitos municipales. Hoy en día, sus actividades han trascendido los límites municipales para tener un enfoque regional y de cuenca, es decir, de todo el territorio cuyas aguas afluyen a los cauces de los ríos Amecameca y La Compañía, y al arroyo Nexpayantla. A partir del año 2000, y como parte de un proceso de evaluación de la sustentabilidad de la región, se llevaron a cabo ejercicios de participación ciudadana en comunidades locales, que involucraban a residentes y productores agrícolas ligados a los tres cauces citados. El resultado de estos trabajos fue la elaboración de Atlas Municipales de Recursos Naturales, que sirven para la promoción de un proceso de conciencia comunitaria y ambiental (Raufflet, 2005; Moctezuma, 2009).

La Comisión de Cuenca es la instancia que toma decisiones y responsabilidades en relación con el manejo de una cuenca, según la Ley de Aguas Nacionales,¹⁴ y la población, a través de grupos de usuarios y sectores sociales, juega un papel clave en su conformación. En 2006 se creó el Grupo Promotor de la Comisión de Cuenca para los ríos Amecameca y La Compañía, como organismo auxiliar al Consejo de Cuenca del Valle de México. En este proceso participan individuos y grupos que buscan comprometerse con el aprovechamiento sustentable del agua y otros recursos naturales asociados en la zona. Tal es el caso de representantes ejidales y comunales, de organizaciones sociales, de escuelas y universidades, de funcionarios municipales, de miembros de comités del agua, de asociaciones de productores e industriales. La cooperación que se ha dado entre académicos y miembros de la capa más movilizadora y comprometida de la zona, ha permitido promover una red de activistas que se reúne en lo que se ha llamado Encuentros Regionales para el Desarrollo Sustentable. De este proceso ha surgido una visión común de lo que deberá de ser el desarrollo sustentable del territorio.

14. Artículo 14 bis.

*Crítica de Pickvance
a la teoría de los nuevos movimientos sociales*

En el estudio que Pickvance (1995) hace al grado de convergencia y divergencia entre los movimientos sociales en el antiguo bloque socialista y en las sociedades capitalistas occidentales, aprovecha para efectuar comentarios sobre la teoría de los movimientos sociales en regímenes en transición, y lleva a cabo una evaluación crítica de la literatura sobre el tema en Occidente. Para nosotros esta crítica resulta de particular interés y para nuestro caso usaremos los argumentos expuestos por Pickvance, por coincidir con ellos. Tomaremos el caso de Sierra Nevada para evaluar, por nuestra parte, el avance que ha tenido la teoría de los nuevos movimientos sociales en regímenes en transición y en sociedades no occidentales.

Para Pickvance, los movimientos sociales pueden ser entendidos en diferentes niveles de abstracción. En el nivel más abstracto, son movimientos de opinión o fuerzas sociales que desafían puntos de vista prevalentes. El desafío puede venir desde cualquier posición política: racista, feminista, antiaborto, antiimpuestos o antinuclear. En un nivel más concreto, los movimientos sociales están constituidos por organizaciones existentes en un vecindario, ciudad o región, con bases nacionales o aún internacionales para avanzar las metas declaradas del movimiento. Son grupos movilizados con tres características: primero, plantean demandas que van desde la crítica social hasta demandas por un cambio en la asignación de recursos dentro del marco socioeconómico existente; segundo, debido a que los movimientos sociales tienen un carácter de desplazados u *outsiders vis-à-vis* el sistema político, son frecuentemente privados de los canales de influencia “tras bambalinas” disponibles para grupos de presión establecidos y grupos de interés y, como consecuencia, recurren a otras formas de acción pública no institucionalizada. No obstante lo anterior, los movimientos con más larga vida pueden llegar a desarrollar, también, formas de influencia “tras bambalinas”; y tercero, los movimientos sociales son definidos en contraste con los partidos políticos. El contraste es menos evidente en el caso de los partidos pequeños, los cuales son formados por movimientos con el fin de avanzar su

causa en la esfera política formal. Finalmente, esta definición no se refiere al grado de éxito de un movimiento social, por lo que no debemos restringir el término movimiento social a casos donde hay efectos políticos de gran escala (Pickvance, 1995).

En ese mismo artículo Pickvance se pregunta si existe un modelo que describa la actividad de los movimientos sociales en las democracias capitalistas que pudiera ser usado como referencia, a fin de saber si la experiencia de los movimientos sociales en los estados socialistas o anteriormente socialistas es diferente a aquella en países capitalistas. Al respecto, presenta cuatro puntos para el análisis:

Primero, en relación con el nivel de actividad de los movimientos sociales, las democracias capitalistas han experimentado grandes variaciones. En el periodo de postguerra, los años sesenta del siglo xx atestiguaron un punto muy alto en la actividad de los movimientos sociales en muchos países; desde entonces ha habido un declive, por lo que no existe un nivel “normal” de actividad en los movimientos sociales. La principal explicación que el propio Pickvance da a los cambios en el nivel de actividad de los movimientos sociales, está relacionada no tanto con cambios en los niveles de agravio de la población, sino con el surgimiento y declive de un desafío más generalizado a la autoridad. Pone como ejemplo los años sesenta, cuando este desafío se enfocó en el movimiento estudiantil pero se expandió hasta los derechos civiles y a la protesta urbana.

Segundo, el aumento en la actividad de los movimientos sociales ha sido una característica del periodo de colapso de los regímenes autoritarios y previo al establecimiento de los partidos políticos. Los ejemplos que sustentan su argumento los encuentra en España al final del régimen de Franco, a mediados de los años setenta; en Brasil, al final del régimen militar y antes del reestablecimiento de la democracia en 1985, y actualmente en Hong Kong. En cada caso, señala Pickvance, la *transición del régimen* permite el florecimiento de la actividad política que toma la forma, en un principio, de los movimientos sociales, antes de disminuir una vez que los partidos políticos emergen.

El tercer punto que Pickvance considera es el grado de variación en la actividad de los movimientos sociales entre las democracias capitalistas.

Éste es frecuentemente entendido en términos de diferencias en la permeabilidad de los partidos a nuevas ideas; en la facilidad que existe para la formación de grupos; en la capacidad de resistencia del Estado, y en la tolerancia a tácticas no convencionales.

Finalmente, Pickvance aborda el tipo de demandas de los movimientos sociales y se refiere a la abundante literatura relacionada con los nuevos movimientos sociales, los cuales, se dice, son distintos por sus demandas, su base social, la motivación de sus miembros, sus formas de organización y sus formas de acción. Los ejemplos más representativos de los nuevos movimientos sociales son los movimientos de tipo estudiantil, ecologista, pacifista, de mujeres y antinuclear (Pickvance, 1995).

Para los teóricos de los nuevos movimientos sociales, éstos difieren de las formas tradicionales de movilización política, en particular de los viejos movimientos proletarios anticapitalistas y de la nueva izquierda europea. La teoría referente a los nuevos movimientos sociales se enfoca, como lo explica Klandermans (1991), en el crecimiento de nuevas potencialidades de protesta resultado del desarrollo de nuevos agravios dentro de las sociedades altamente industrializadas. Según los proponentes de este modelo como Alain Touraine, Claus Offe y Alberto Melucci, entre otros, la sociedad postmoderna o postindustrial ha permitido el desarrollo de una nueva clase o un nuevo tipo de actor social, que se preocupa por su papel en la historia. Entonces, esta “nueva” preocupación tiene que ser tomada en cuenta a fin de entender las decisiones estratégicas de este nuevo elemento en la sociedad. Los movimientos sociales ya no son vistos sólo como una característica marginal de la lucha de clases, sino como resultado de una “nueva política” que toma lugar dentro de la sociedad. Por eso el anteriormente útil análisis de clase se ha vuelto obsoleto y engañoso o, en el mejor de los casos, limitado en su apreciación cuando es usado para explicar la acción política. Dentro de este marco de análisis, la conciencia de clase es sustituida por una conciencia comunitaria u ocupacional.

El movimiento Sierra Nevada toma lugar en un régimen en transición. No sabemos, sin embargo, si esa transición, esa mudanza del régimen mexicano terminará en un sistema democrático. Después de tantos años

de autoritarismo y de recientes avances en la competencia electoral, resultaba un lugar común pensar que México transitaba hacia la democracia. Sin embargo, el hecho de que los partidos políticos vulneraran la autonomía de la autoridad electoral y le restaran credibilidad y legitimidad en la pasada elección presidencial, da cuenta de lo frágil de nuestros avances democráticos. Tan sólo un proceso similar previo daba cuenta de los altos índices de credibilidad de que gozaba la autoridad electoral, los cuales le dieron la solidez moral y el respaldo social para no vacilar al otorgarle el triunfo al candidato de una coalición electoral de centro-derecha que permitiría, después de más de siete décadas, la alternancia en la presidencia de México.

Recurrimos de nueva cuenta a Pickvance, quien nos recuerda que la velocidad de los procesos de transición es variable y la dirección y el resultado inciertos, al haber muchos puertos de llegada posibles en términos políticos como el autoritarismo o la democracia, por lo que no es posible decir que la transición es “hacia” algún lugar con seguridad (Pickvance, 1995). El sistema político mexicano sigue siendo un sistema autoritario y aún se asemeja, en gran medida, al desconcertante ornitorrinco, con el cual Jesús Silva-Hérzog Márquez (1999: 17-18) lo comparó de manera irónica en 1999: “El *ornithorhynchus anatinus*, animal que habita en Tasmania y las costas orientales de Australia, pone huevos, está cubierto de pelo, tiene aletas y pico de pato y es mamífero [...] Como ocurre con el ornitorrinco, el retrato del régimen mexicano resulta una criatura repleta de peros [...] una democracia exótica, una democracia imperfecta, en gestación”.

A continuación presentaremos las demandas, la base social, la motivación, las formas de organización y las formas de acción del movimiento Sierra Nevada, a fin de analizar qué tanto difieren de formas tradicionales de movilización política y qué tanto pudieran ser parte de un nuevo movimiento social, en los términos en que la literatura occidental los define. Es nuestra intención hacer que el lector comprenda las particularidades que tiene un movimiento ecologista, como Sierra Nevada, en un régimen en transición como el mexicano.

*Demandas, base social, motivación, formas de organización
y formas de acción del movimiento Sierra Nevada*

Demandas

Al hablar de nuevos movimientos sociales nos referimos, normalmente, a movimientos en los que su membresía privilegia el derecho a participar y a escoger su propio estilo de vida, en lugar de hacer demandas de corte económico o político dentro del sistema existente. La demanda inicial del movimiento Sierra Nevada fue de carácter ambiental. La fácil comunicación y colaboración que en un inicio se da entre pobladores que contaban ya con un trabajo comunitario de muchos años en defensa del ambiente, principalmente en Tlalmanalco, y los universitarios que arribaron a Tlalmanalco y a otros lugares cercanos como Amecameca, se da por una preocupación común relacionada con la ecología del lugar. La oportunidad que tienen ambos grupos de trabajar juntos para elaborar el programa de gobierno resulta inmejorable y toman ventaja de ella. En dicho programa, las demandas de corte ecologista trascienden para convertirse en demandas por el reconocimiento de sus derechos civiles y políticos.

La agenda ecologista, en el caso de Sierra Nevada, ha permitido confrontar a un sistema autoritario que ha sido irresponsable respecto al cuidado ambiental y que, en gran medida, ha apartado a la población del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Es la preocupación por el cuidado del ambiente lo que detona, por un lado, otras demandas que se ven plasmadas en el Plan Municipal de Desarrollo y, por otro lado, otras más que no aparecen por escrito pero que posteriormente se hacen evidentes entre miembros de la comunidad. Si bien la descentralización, es decir, la transferencia a las autoridades locales de responsabilidades en la planeación, gestión, financiamiento y ejecución de políticas y programas públicos -que anteriormente estaban a cargo del gobierno central, agencias paraestatales o privadas-, posibilita el acercar a la población al proceso de toma de decisiones públicas, también es cierto que las autoridades locales están, en oca-

siones, ligadas a cacicazgos locales y cuentan con burocracias poco profesionalizadas y con intereses de corto plazo.

Hay tres demandas genéricas que son comunes en los programas de gobierno (también llamados planes municipales de desarrollo) de Tlalmalco y Amecameca, en los cuales participó de manera activa Sierra Nevada: 1) participación ciudadana y rendición de cuentas, 2) desarrollo sustentable y 3) defensa del patrimonio cultural. Todas ellas fueron exigencias nacidas del proceso ciudadano y un gran avance en términos de hacer valer los derechos políticos y civiles de los pobladores de la zona. Sierra Nevada no sólo impulsó el que sus demandas quedaran plasmadas en los documentos de gobierno, sino que ha forzado la entrada de la población al trabajo de gobierno. Existe una cuarta demanda fundamental que Sierra Nevada ha alcanzado en el transcurso de su trabajo, y es el derecho a tener acceso a la información pública gubernamental.

1. *Participación comunitaria y rendición de cuentas*

Una demanda fundamental, que está redactada en los dos planes municipales de desarrollo, fue el abrir las sesiones del cabildo municipal a toda la población. A propuesta de Sierra Nevada un consejo abierto, conformado por todo aquel vecino de la población que así lo deseara, sería la instancia responsable de nombrar a la comisión encargada de llevar a cabo la planeación municipal. Es este mismo consejo abierto el que debería de tener la responsabilidad directa de exigirle al gobierno municipal el dar cuentas sobre el éxito de sus programas y el manejo de los recursos públicos. Finalmente, los planes municipales promovieron el manejo comunitario de los recursos naturales.

2. *Desarrollo sustentable*

Las demandas de tipo ecologista fueron fundamentales en la redacción de los planes de gobierno municipal: poner un alto a la expansión urbana; crear, con el apoyo del ayuntamiento, un negocio de reciclaje comunitario que permitiera, con sus ganancias, invertir en programas de conservación ecológica; construir un centro de salud que se enfocara en la prescripción y desarrollo de medicina alternativa o tradicional; rescatar 64 hectáreas de bosque en la zona de El Faro, en el pueblo de

San Rafael, municipio de Tlalmanalco, y usarla como un bosque escuela, es decir, como un área destinada a impartir educación concierne al cuidado del ambiente; finalmente, crear condiciones viables para el manejo comunitario del agua.

3. *Defensa del patrimonio cultural*

En los planes del gobierno municipal en los que participó Sierra Nevada, quedó asentado el compromiso del gobierno local por recuperar, para el libre tránsito de la población, el área central del municipio que había sido ocupada por un mercado abierto, que había propiciado el deterioro del área.

4. *Acceso a la información pública gubernamental*

Hasta hace unos años, en México el acceso a la información pública gubernamental era una tarea muy difícil. El gobierno en sus tres niveles se apropiaba de esa información de manera patrimonialista. Sierra Nevada ha demandado información a dependencias y entidades relacionadas con el desarrollo urbano, la ecología y el manejo del agua, entre otras. Para Sierra Nevada, el derecho de los pobladores a participar y a escoger su propio estilo de vida está íntimamente relacionado con demandas de corte político dentro del sistema existente.

Resulta evidente, entonces, que si bien Sierra Nevada es un movimiento social de corte ecologista, en el que sus demandas se relacionan, en principio, con un rescate de prácticas y valores comunitarios que cuestionan lo que consideran un sistema de vida enajenante, comparte con los “viejos” movimientos sociales su preocupación por los derechos políticos y civiles de la población. Más aún, sus demandas no aíslan de ninguna manera al Estado. Por el contrario, es el propio Estado el principal blanco de sus demandas.

Base social

En la caracterización más generalizada de los nuevos movimientos sociales, éstos cuentan con una base social descrita como diversa y sin clase social determinada, o con personal proveniente de la clase media educa-

da, dependiendo el enfoque del autor. Sierra Nevada tiene sus orígenes en pequeños grupos con diferentes antecedentes étnicos, de instrucción y clase social. Podemos hacer un corte y dividir la base social de Sierra Nevada en dos grandes grupos: por una parte se encuentra la base social local, que es la mayoría. Está conformada, principalmente, por personal de bajos ingresos, campesinos, empleados y maestros de origen indígena y mestizo, y con una instrucción formal baja aunque con importantes conocimientos empíricos. Hay, también involucrados, estudiantes de los tres niveles de instrucción preuniversitaria, campesinos y comerciantes. Por otro lado, se encuentra la base social que llamaremos externa, por haber arribado a la zona posteriormente. Este grupo es el minoritario, sin embargo, es ampliamente influyente dada su visibilidad y su capacidad de movilizar recursos. Lo conforman, principalmente, profesores e investigadores universitarios, estudiantes universitarios y miembros de organizaciones no gubernamentales. En su mayoría son mestizos.

Offe, en un intento por aclarar lo que a su entender hace diferentes a los nuevos movimientos sociales de los “viejos”, crea una tabla donde expone las características del viejo y nuevo paradigma. Para Offe, la base social, la membresía del viejo paradigma, está constituida por grupos socioeconómicos que actúan como grupo (en el interés del grupo) y se ven envueltos en conflictos por la distribución. El nuevo paradigma, en contraste, se caracteriza por grupos socioeconómicos que actúan no como tales, sino en representación de colectividades adscritas (Offe, 1985: 832). Sierra Nevada cuestiona esta división, aunque no la considera errónea. El interés por el cuidado del ambiente constituye el lazo que une a los miembros de Sierra Nevada. En este sentido, los intereses particulares de las varias clases sociales que conforman el movimiento se hacen a un lado. No actúan como grupo socioeconómico homogéneo, porque no lo son. Sin embargo, tampoco se limitan a actuar solamente en la esfera sociocultural. El análisis del viejo paradigma, ligado al marxismo tradicional que entiende los conflictos sociales como inherentes a las relaciones de clase, no es desechado por la membresía de Sierra Nevada. Hay una preocupación real por la mejora económica de los miembros de la comunidad, por la distribución. Y el Estado, como en el viejo paradigma, es objeto de las demandas del movimiento.

La base social local está lejos de limitar sus intereses a temas relacionados con la esfera sociocultural. Si bien cuestionan los códigos dominantes, que a su entender están dañando el ecosistema y la forma de vida de la comunidad, su preocupación no para ahí. El activista de perfil postmoderno, que una vez satisfechas sus demandas de consumo inicia un activismo en favor de objetivos simbólicos, no corresponde a este grupo. Hay preocupaciones postmodernas, definitivamente. El cuidado del entorno ecológico es la más relevante. Sin embargo, al no tener cubiertas todas sus necesidades de consumo, este sector del movimiento busca una mejora económica.

La base social externa corresponde a un perfil de activistas de base altamente educados e involucrados en trabajo político sustentado en el principio de “solidaridad comunitaria”. Ellos mismos se asumen así (Pozzebon, 2007) y, en sus propias palabras, encuentran su inspiración en la obra de Paulo Freire (2002), un sistema pedagógico orientado a crear individuos libres que, según Freire, cuenta con dos momentos distintos: en el primero, los oprimidos descubren el mundo de la opresión y lo transforman de manera comprometida por medio de su propia intervención; en el segundo, una vez que la realidad opresora se ha transformado, este sistema de enseñanza deja de ser del oprimido para convertirse en la pedagogía de los individuos en proceso de permanente liberación (Freire, 2002). Este tipo de activistas surgió de manera evidente en México durante el movimiento estudiantil, a finales de los años sesenta y principios de los setenta, y estuvo ligado con muchos otros movimientos de base que entonces se crearon y con la reactivación de otros tantos, sobre todo de corte sindical y de demanda de vivienda urbana. En el caso de Sierra Nevada, con la ayuda de académicos y estudiantes, las comunidades se organizan para demandar servicios y el derecho a participar en el diseño y ejecución de las políticas públicas de su localidad.

Motivación de los miembros

En la teoría de los nuevos movimientos sociales, éstos se caracterizan por tener una motivación expresiva más que económica. El movimiento Sierra Nevada es un movimiento ecologista, la protección del ambiente es la prio-

ridad en su agenda. Sin embargo, esta motivación no concluye ahí. Existe una preocupación por generar formas alternativas de mejora económica tanto en la región rural como en la urbana. La obtención de bienes materiales es parte de la motivación, y tanto la protección al ambiente como las preocupaciones materiales orientan su actividad hacia el Estado. Ciertamente, Sierra Nevada lleva a cabo nuevas formas de hacer política y esto implica una búsqueda por identidades culturales y espacios para la expresión social (Escobar y Alvarez, 1992). Este movimiento está motivado por preocupaciones afectivas, pero no ignora la injusta distribución de la riqueza en la región. El entorno autoritario en el que se desarrolla no le permite alejarse del aparato estatal, por lo que el Estado sigue siendo un objeto de atracción. Su actividad es parte de una tendencia mundial de rechazo a la destrucción ecológica; se enfoca en él mismo, en el bienestar de su entorno y busca mantenerse alejado del control estatal; sin embargo, no puede eludir hacer política para asegurar que el Estado no reproduzca un sistema económico que favorece, principalmente, a los grandes capitales.

Sierra Nevada, entonces, comparte con los “viejos” movimientos sociales una preocupación por los derechos políticos y el bienestar económico de su membresía, aunque no pretende alcanzar el poder estatal. Lo motiva, además, una preocupación simbólica, una necesidad de confrontar los códigos dominantes sobre los que las relaciones sociales se fundamentan en la actualidad y que han permitido el deterioro del ambiente.

Formas de organización

En la literatura occidental, los nuevos movimientos sociales tienen formas de organización descentralizadas y fluidas, en lugar de centralizadas y jerárquicas. En el caso de Sierra Nevada, es evidente que la coordinación del movimiento es centralizada y recae en una dirección colegiada conformada por miembros activos de las comunidades locales, en mancuerna con investigadores y estudiantes universitarios. Existe un segundo nivel en la escala jerárquica, y éste lo conforman grupos promotores especializados en temas o actividades. De esta forma, existe un grupo promotor para el ma-

nejo integral de recursos sólidos conformado, principalmente, por membresía local; un grupo promotor de fruticultura, compuesto por estudiantes e investigadores universitarios y activistas y agricultores locales; un grupo a cargo de dar seguimiento a los trabajos de la Comisión de Cuenca de los ríos Amecameca y La Compañía,¹⁵ el cual, a su vez, se subdivide en coordinaciones de proyectos locales ligados a proyectos de cuidado del agua, manejo de residuos sólidos, turismo sustentable, recursos forestales, agricultura sustentable y educación ambiental.

El movimiento justifica esta división de tareas y de actividades en la dificultad que conlleva abordar todos los problemas ambientales al mismo tiempo. Cada grupo promotor está a cargo de dar seguimiento a los compromisos asumidos entre los miembros del movimiento y/o entre el movimiento y la comunidad o el gobierno. Si bien el movimiento está centralizado y existen dos niveles jerárquicos, podemos decir que es un movimiento abierto y espontáneo. Muy lejano al estereotipo de los movimientos del viejo paradigma, que toma su referente en los sindicatos, Sierra Nevada es un movimiento fluido, no clientelar, donde sus miembros participan de manera voluntaria.

Joe Foweraker (1995: 43), al referirse a la manera informal en que se organizan diferentes movimientos como el de mujeres o el antibélico en Estados Unidos o el estudiantil y el antinuclear en Europa, plantea un argumento que bien pudiese explicar la forma de organización de Sierra Nevada:

Este estilo informal pudiese ser entendido como resultado de las similarmente “sueeltas” redes sociales que apuntalan el movimiento, de un compromiso ideológico con la democracia directa y con la toma de decisiones cooperativa (especialmente en los movimientos ecologista, de mujeres y pacifista), o del énfasis en temas de “estilo de vida”, y sobre aprendizaje personal y liberación.

15. La Comisión de Cuenca de los ríos Amecameca y La Compañía es un proyecto enfocado al rescate y cuidado de ambos cauces. En éste participan las autoridades de 11 municipios de la región; representantes de ocho organizaciones no gubernamentales; autoridades de la Secretaría del Medio Ambiente y de la Secretaría de Agricultura del Gobierno estatal, de la Comisión Nacional del Agua y de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno federal, además de representantes de la Diócesis del Valle de Chalco de la Iglesia Católica, de empresarios y de representantes de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Tomadas juntas, estas características organizacionales e ideológicas crean un desafío implícito a la “microfísica del poder” [...] Lo que los movimientos son es tan importante como lo que hacen. El movimiento es el mensaje.

Formas de acción política

La acción política de los nuevos movimientos sociales ha sido caracterizada por su preferencia en el uso de métodos no convencionales. Offe (1985) describe al nuevo paradigma de los movimientos sociales como política de protesta basada en demandas formuladas predominantemente en términos negativos. Sierra Nevada no constituye un ejemplo típico de un nuevo movimiento social en los términos descritos por Offe, si nos remitimos a sus formas de acción política.

Si bien hay política de protesta en su repertorio, Sierra Nevada se ha caracterizado más por sus propuestas. Sus iniciativas son, fundamentalmente, *en favor de* la participación ciudadana en los asuntos públicos; de abrir las sesiones del cabildo municipal a toda la población; de promover el manejo comunitario de los recursos naturales; de pedir cuentas a las autoridades de gobierno; de favorecer políticas de desarrollo sustentable; de crear un negocio de reciclaje comunitario que permita invertir en programas de conservación ecológica; de organizar talleres de nutrición; de construir un centro de salud; de promover el desarrollo de empresas ecoturísticas y agroecológicas; de rescatar 64 hectáreas de bosque y usarlas como un bosque escuela; de crear condiciones viables para el manejo comunitario del agua; de elaborar un riguroso mapeo de los puntos en riesgo ecológico de la región -a través de sistemas de información geográfica participativa (Pozzebon, 2007)-; de defender construcciones públicas que constituyen parte del patrimonio cultural de la localidad; de crear un museo de sitio; de buscar opciones productivas para la población que sean benignas con el ambiente, y de hacer valer su derecho al acceso a la información pública gubernamental.

Ciertamente, Sierra Nevada se ha opuesto a la tala clandestina de árboles; a la ocupación de reservas naturales protegidas; a la construcción de

una autopista de cuota de ocho carriles que significaría una agresión al ecosistema y a la forma de vida de los pobladores de la región; a la construcción de una enorme unidad habitacional en zona de reserva ecológica, y al uso de plazas y otros espacios públicos para beneficio privado. Sin embargo, para respaldar todas esas protestas ha recurrido, básicamente, a métodos convencionales de actuar: argumentos técnicos, consulta ciudadana, procedimientos legales, cabildeo con el gobierno, convenios con ejidos y organizaciones comunales así como con otros grupos de interés local, y a campañas de educación comunitaria sobre la problemática local.

Recordemos que un sistema autoritario como el mexicano, tiene rasgos democráticos como su legislación y algunas instituciones (como el IFAI,¹⁶ por ejemplo), que Sierra Nevada ha procurado hacer valer en favor de sus intereses. El mismo sistema político tiene, también, rasgos totalitarios como la corrupción, el clientelismo, la impunidad, los negocios poco transparentes entre particulares y agentes del gobierno, el ocultar información y los pocos o nulos espacios para la participación social en los programas de gobierno. Por lo anterior, un movimiento social en México que limite su acción a repertorios simbólicos, difícilmente puede esperar tener los mismos efectos que sus contrapartes en Europa occidental o en Estados Unidos, por ejemplo. La acción política de Sierra Nevada parte de que la población haga uso de sus derechos políticos y civiles; de las instituciones y los beneficios que las leyes otorgan a los mexicanos, pero que en la práctica frecuentemente les son negados.

Conclusiones

Mainwaring y Viola (1984), a mediados de los años ochenta, estudiaron el papel de algunos nuevos movimientos sociales en la transición democrática de Brasil y Argentina. Al hacerlo, diferenciaron el activismo y las

16. A partir de los procesos de capacitación por Internet, promovidos por el IFAI-Comunidades y “Guardianes de los Volcanes” en el primer semestre de 2007, nuevos actores de Miraflores, Cocotitlán, Chalco, Amecameca, Temamatla, San Pablo Atlazalpan y Cuautzingo, han creado estaciones de monitoreo en sus pueblos para la vigilancia de proyectos de gobierno que pudieran afectarlos.

formas de movilización de los nuevos movimientos sociales europeos y latinoamericanos, y la forma en que la teoría evolucionó en Europa y América Latina. Encontraron que el debate teórico sobre nuevos movimientos sociales en Europa tomó como punto de partida y objeto de crítica la democracia liberal, que es precisamente uno de los mayores objetivos de los nuevos movimientos sociales en América Latina. También argumentaron que en Europa, los nuevos movimientos sociales se consideraban ellos mismos parte de una cultura “postmaterialista”, es decir, que incluye valores anticonsumistas, estilos de vida simples, preocupación ecológica y nuevas formas de relaciones humanas; mientras que los nuevos movimientos sociales que ellos estudiaron en América Latina compartían perspectivas similares sobre las relaciones humanas, pero diferían con sus contrapartes europeas en el tema de reducir el consumo. En América Latina, debido a los bajos ingresos de gran parte de la población, el tema fundamental es cómo consumir lo suficiente para poder sobrevivir.

Contrario a los movimientos occidentales, los nuevos movimientos sociales en América Latina surgieron bajo regímenes autoritarios y han ayudado a promover los rasgos participativos de la democracia. A raíz de los estudios de Mainwaring y Viola se concluyó, entonces, que los nuevos movimientos sociales en América Latina tienen una base común con los movimientos occidentales, pero que existen diferencias que muchos teóricos de Occidente, e inclusive varios de sus colegas en América Latina, tienden a olvidar.

En este artículo hemos presentado un movimiento ecologista que tiene lugar en la Sierra Nevada, presidida por los volcanes Iztaccíhuatl y Popocatepetl al suroriente de la Cuenca de México. Dicha cuenca es una de las más amenazadas del mundo. Hace tres lustros que este movimiento social en Sierra Nevada lucha por revertir las tendencias al deterioro ambiental y social de su entorno que, de mantenerse, en poco tiempo más convertirá a la región en una extensión de la mancha urbana caótica, anulando su papel de equilibrio para la sustentabilidad del área metropolitana de la ciudad de México. Dicho movimiento, aglutinador de múltiples actores, propositivo y transformador, fue analizado a la luz de la crí-

tica que Chris Pickvance hace a la teoría de los llamados nuevos movimientos sociales. De acuerdo con Pickvance, dicha teoría exagera los supuestos elementos distintivos de esos movimientos. Nosotros compartimos ese punto de vista y, para fundamentar nuestro argumento, revisamos las demandas, la base social, la motivación, las formas de organización y las formas de acción del movimiento Sierra Nevada, a fin de saber qué tanto difiere dicho movimiento de formas tradicionales de movilización política, y qué tanto pudiera ser un nuevo movimiento social en los términos en que la literatura occidental los define. Ha sido nuestra intención hacer que el lector comprenda las particularidades que tiene un movimiento ecologista, como Sierra Nevada, en un régimen autoritario en transición como el mexicano.

Hay cuatro demandas genéricas que ha hecho Sierra Nevada: 1) participación ciudadana y rendición de cuentas; 2) desarrollo sustentable; 3) defensa del patrimonio cultural, y 4) acceso a la información pública gubernamental. Sierra Nevada es un movimiento social de corte ecologista, cuyas demandas se ligan al rescate de prácticas y valores comunitarios que cuestionan lo que a su entender es un sistema de vida enajenante. Además, comparten con los “viejos” movimientos sociales su preocupación por los derechos políticos y civiles de la población, y el principal blanco de sus demandas es el Estado. En otras palabras, la membresía privilegia su derecho a escoger su propio estilo de vida y hace demandas de corte económico y político dentro del sistema existente.

La base social de Sierra Nevada se divide en dos grandes grupos: 1) la base social local, que es la mayoría, conformada por personal de bajos ingresos, campesinos, empleados y educadores de origen indígena y mestizo, y con una instrucción formal baja aunque relevantes conocimientos empíricos, estudiantes de nivel básico a preuniversitario, campesinos y comerciantes, y 2) la base social externa, minoritaria, mestiza y ampliamente influyente, conformada por profesores e investigadores universitarios, estudiantes universitarios y miembros de organizaciones no gubernamentales. El interés por el cuidado del ambiente constituye el lazo que los une. No actúan como grupo socioeconómico homogéneo; tampoco se limitan a actuar solamente en la esfera sociocultural. Hay

una preocupación por la mejora económica de los miembros de la comunidad y se organiza para demandar servicios y el derecho a participar en el diseño y ejecución de las políticas públicas de su localidad, y para proponer soluciones a sus demandas.

La principal motivación de los miembros del movimiento Sierra Nevada es simbólica, y tiene que ver con la necesidad de confrontar los códigos dominantes sobre los que las relaciones sociales se basan hoy en día, y que han permitido el deterioro del ambiente. Además, no ignoran la injusta distribución de la riqueza en la región. El entorno autoritario en el que se desarrollan no les permite alejarse del Estado, y aunque buscan mantenerse fuera de su control, no eluden hacer política para alcanzar sus fines. Sierra Nevada comparte con los “viejos” movimientos sociales su preocupación por los derechos políticos y el bienestar económico de su membresía.

La organización de Sierra Nevada es colegiada, comprende una combinación de miembros activos de distintas comunidades locales e investigadores y estudiantes universitarios integrados permanentemente al proceso regional. Hay un segundo nivel en la organización, conformado por grupos promotores especializados en temas o actividades. El movimiento permitió la fusión de individuos y grupos que de otro modo difícilmente se hubieran integrado. Esto se logró gracias a la construcción colectiva de una visión común para abordar un complejo sistema de problemas ambientales. Podemos decir que es un movimiento abierto y espontáneo, lejano al estereotipo de los movimientos del viejo paradigma que toman su referente en los sindicatos. Sierra Nevada es un movimiento fluido, no clientelar, donde sus miembros participan de manera voluntaria.

La acción política de Sierra Nevada tiene elementos de protesta en su repertorio, pero se ha caracterizado más por sus propuestas. Sierra Nevada es un movimiento propositivo. Aunque cuenta con repertorios simbólicos, ha recurrido básicamente, a métodos convencionales de actuar: argumentos técnicos, consulta ciudadana, procedimientos legales, cabildo con el gobierno y grupos de interés local, y campañas de educación comunitaria.

Sierra Nevada: un movimiento ecologista

La crítica que Pickvance hace a lo que algunos autores han identificado como homogeneidad y particularidad de los nuevos movimientos sociales, nos ha servido para describir un movimiento ecologista en México. Dicho movimiento pudiera ser considerado, *a priori*, un nuevo movimiento social en términos de la teoría occidental. Una vez analizado, entendemos los argumentos esgrimidos en 1984 por Mainwaring y Viola en el sentido de que las particularidades de los movimientos sociales en América Latina y en otros sistemas políticos autoritarios no son tomadas en cuenta por el grueso de los teóricos occidentales de los movimientos sociales. Nuestra intención, al escribir este artículo, ha sido doble: por una parte, hemos querido presentar el movimiento Sierra Nevada por considerar que su labor es significativa para el cuidado del ambiente y para la democratización de nuestro país. Por otra parte, hemos querido usar este movimiento como ejemplo para plantear argumentos teóricos referentes a los movimientos sociales en contextos no democráticos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alberoni, F. *Movement and Institution*. Nueva York: Columbia University Press, 1984.
- Alonso, A. "As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate". *Lua Nova* (76) (2009): 49-86.
- Benford, R. D., y D. A. Snow. "Framing Processes and Social Movements: an Overview and Assessment". *Annual Review of Sociology* 26 (2000): 611-639.
- Breña, A. "Gestión integral del agua en el área metropolitana de la ciudad de México". Artículo presentado en el Seminario Internacional Repensar la Metrópoli, Rectoría General de la Universidad Autónoma Metropolitana, ciudad de México, 3-7 de octubre de 2005.
- Burns, E., coord. *Repensar la Cuenca*. Tlalmanalco, Estado de México: Centro para la Sustentabilidad Incalli Ixcahuicopa (CENTLI), Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.
- Castells, M. *The Power of Identity. The Information Age: Economy, Society and Culture*, vol. II. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente. "Informe sobre derechos humanos y medio ambiente en América". Presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en ocasión de la audiencia de carácter general, Washington DC, 16 de octubre de 2002. En línea: <<http://www.cedha.org.ar/docs/doc93-spa.htm>>.
- Craig Jenkins, J. "Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements". *Annual Review of Sociology*, vol. 9 (1983): 527-553.
- Crush, J. "Introduction: Imagining Development". En *Power of Development*, coordinado por J. Crush. Londres y Nueva York: Routledge, 1988.
- Dalton, R. J., M. Kuechler y W. Birklin. "The Challenge of New Movements". En *Challenging the Political Order*, coordinado por R. J. Dalton y M. Kuechler. Cambridge: Polity Press, 1990.
- Diani, M. "Analysing Social Movement Networks". En *Studying Collective Action*, coordinado por M. Diani y R. Eyerman. Londres: SAGE Publications, 1992.
- Dieleman, H. "University Outreach in the Netherlands, Mexico and France; a Comparison Based on a 'University-Community-Sustainability Research Model'". Artículo presentado en The 4th International EMSU Conference: 'Environmental Management for Sustainable Universities', Stevens Point, Wisconsin, 26-30 de junio de 2006.
- Escobar, A., y S. E. Alvarez, coords. *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy*. Boulder: Westview, 1992.
- Foweraker, J. *Theorizing Social Movements*. Londres y Boulder: Pluto Press, 1995.
- Freire, P. *Pedagogía del oprimido*. México: Siglo XXI Editores, 2002.
- Giddens, A. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- Habermas, J. *The Philosophical Discourse of Modernity*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- Jasper, J. "Cultural Approaches in the Sociology of Social Movements". En *Handbook of Social Movements Across Disciplines*, coordinado por C. Roggeband y B. Klandermans. Nueva York: Springer, 2007.
- Johnston, H., y B. Klandermans, coords. *Social Movements and Culture*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.
- Klandermans, B. "Mobilization and Participation: Social-Psychological Expansions of Resource Mobilization Theory". *American Sociological Review* 49 (1984): 583-600.

Sierra Nevada: un movimiento ecologista

- Klandermands, B. "New Social Movements and Resource Mobilization: the European and the American Approach Revisited". En *Research on Social Movements*, coordinado por D. Rutch. Frankfurt: Campus Verlag, 1991.
- Linz, J. J. "An Authoritarian Regime: Spain". En *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, coordinado por E. Allardt e Y. Littunen. Helsinki: The Westermarck Society, 1964.
- Mainwaring, S., y E. Viola. "New Social Movements, Political Culture, and Democracy: Brazil and Argentina in the 1980s". *Thelos* 61 (verano, 1984): 17-52.
- Mazari, M., L. de la Torre, M. Mazari Menzer, y E. Escurra. "Ciudad de México: dependiente de sus recursos hídricos". *Ciudades* (51) (2001): 42-51.
- McAdam, D., S. Tarrow y C. Tilly. *Dynamics of Contention*. Nueva York: Cambridge University Press, 2001.
- Melucci, A. *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*. Filadelfia: Temple University Press, 1989.
- Melucci, A. *Challenging Codes. Collective Action in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Méndez, M. "Urban Grassroots Politics in Mexico and Their Implications for Urban Movement Theory". Ponencia presentada en The Second Annual Conference of the Global Studies Association: 'Global Ethics and Civil Society'. University of Surrey Roehampton, Londres, Reino Unido, 22-24 de Julio, 2002a.
- Méndez, M. "From Grassroots to Institutional Politics: Low Income Urban Movements in the Transition from Authoritarianism in Mexico". Tesis de doctorado. Canterbury: University of Kent, 2002b.
- Moctezuma, P. *Despertares: comunidad y organización urbano-popular en Méxic, 1970-1994*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/Universidad Iberoamericana, 1999.
- Moctezuma, P. "Community-based Organization and Participatory Planning in South-East Mexico City". *Environment and Urbanization* 3 (2) (2001): 117-113.
- Moctezuma, P. "Participatory Planning Under the Mexican Volcanoes". *Global Built Environmental Review* 2 (1) (2002): 19-33.
- Moctezuma, P. "Collaborative Planning for Solid Waste Management in Sierra Nevada, Mexico". Tesis de doctorado. Liverpool: University of Liverpool, 2004.
- Moctezuma, P. "Planeación colaborativa y desarrollo local en la Sierra Nevada". En *Desarrollo local: teorías, políticas y experiencias*, Coordinado por R. Rosales Ortega y P. Chauca. México: UAM/Plaza y Valdés, 2009.
- Moctezuma, P., y O. Monroy. "La planeación colaborativa en la gestión integral de cuencas amenazadas. El caso de la cuenca de los ríos Amecameca y de la Compañía". En *Innovación tecnológica, cultura y gestión del agua*, coordinado por E. Gómez Reyes. México: Editorial Porrúa, 2009.
- Moctezuma, P., S. Roche, y E. Raufflet. "Construcción de instancias colaborativas". *Ciudades* (81) (2009): 140-159.
- Offe, C. "New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics". *Social Research* 52 (4) (invierno, 1985): 817-867.
- Pickvance, C. G. "Social Movements in the Transition from State Socialism: Convergence or Divergence?" En *Social Movements and Social Classes: The Future of Collective Action*, coordinado por L. Maheu. Londres: SAGE Publications/ISA, 1995.
- Polletta, F. *It Was Like a Fever: Storytelling in Protest and Politics*. Chicago: Chicago University Press, 2006.

- Pozzebon, M. *Participatory Geography Information Systems in Sierra Nevada, Mexico*. Montreal: HEC Montreal, 2007.
- Raufflet, E. *Las paradojas del manejo forestal. La experiencia de Tlalmanalco*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/Plaza y Valdés, 2005.
- Rootes, C. A. "A New Class? The Higher Educated and the New Politics". En *Social Movements and Social Classes: The Future of Collective Action*, coordinado por L. Maheu. Londres: SAGE Publications/ISA, 1995.
- Rootes, C. A., coord. *Environmental Protest in Western Europe*. Nueva York: Oxford University Press, 2003.
- Rootes, C. A. "Environmental Movements: an Introduction and Overview". Publicado por The School of Social Policy, Sociology and Social Research, University of Kent, Canterbury, Kent CT2 7NF, RU, 2005. En línea: <<http://www.kent.ac.uk/sspsr/research/papers/env-move.pdf>>.
- Silva-Hérezog Márquez, J. *El antiguo régimen y la transición en México*. México: Planeta/Joaquín Mortiz, 1999.
- Slater, D. "Rethinking the Spatialities of Social Movements: Questions of (B)orders, Culture, and Politics in Global Times". En *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*, coordinado por S. E. Alvarez, E. Dagnino y A. Escobar. Boulder, Colorado y Cummor Hill, Oxford: Westview Press, 1998.
- Snow, D. A., S. A. Soule y H. Kriesi. "Mapping the Terrain". En *The Blackwell Companion to Social Movements*, coordinado por D. A. Snow, S. A. Soule y H. Kriesi. Oxford: Blackwell, 2004.
- Strawn, K. D. "Contemporary Research on Social Movements and Protest in Latin America: Promoting Democracy, Resisting Neoliberalism, and Many Themes in Between". *Sociology Compass* (2009): 644-657.
- Tarrow, S. *Democracy and Disorder. Protest and Politics in Italy, 1965-1975*. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- Tilly, C. *Contentious Performances*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Touraine, A. *The Return of the Actor*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.
- Zald, M. N, y J. D. McCarthy, coords. *Social Movements in Organizational Society*. New Brunswick, NJ: Transaction, 1987.

REFLEXIONES FINALES: SOBRE LA VIGENCIA DE LAS TEORÍAS DE LA DEMOCRATIZACIÓN PARA ESTUDIAR AMÉRICA LATINA

JORGE CADENA-ROA*
MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA**

Pasada la euforia por la “victoria de la democracia”, de acuerdo con la expresión de Sartori (1994), nos hallamos ante la extendida idea de la “insatisfacción con la democracia” o, como lo propone el PNUD (2004), “insatisfacción en la democracia”.¹ Las transiciones desde el autoritarismo generaron grandes expectativas de transformación en todos los órdenes; sin embargo, para quienes esperaban cambios radicales y soluciones inmediatas a lastres sociales seculares, lo que se ha logrado hasta ahora es decepcionante.² La ilusión se ha desvanecido porque las democracias realmente existentes son tan imperfectas como cualquier otra

* Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México (CEIICH-UNAM).

** Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IISUNAM).

1. Cabe hacer notar que el desencanto con la democracia no se ha registrado solamente en las nuevas democracias, sino también en las democracias consolidadas.

2. De acuerdo con el Latinobarómetro (2009), la satisfacción con la democracia en América Latina, en promedio, ha ido creciendo. En 1995, 38% de los entrevistados estaba satisfecho, y en 2009 la cifra llega a 44%. Con base en datos del Iberobarómetro, Flores (2008) sostiene que el apoyo a la democracia en la región es de los más vigorosos si se le compara con otras regiones del mundo. Aunque el dato es positivo, no debe perderse de vista que no representa la mitad del total. A contrapelo, el porcentaje promedio de quienes creen que la democracia permite que los problemas se solucionen en el país, se ha mantenido relativamente constante en ese lapso (50% a 51% en 1995 y 2009, respectivamente). No obstante, la perspectiva es más negativa cuando se mide la percepción de si el régimen garantiza la justa distribución de la riqueza: en promedio, sólo 27% lo cree así (Latinobarómetro, 2009).

creación humana. Pero a la par de la desilusión con los frutos de la democracia, han aparecido críticas sobre la pertinencia y validez de las teorías acerca de la democratización en sus diferentes aspectos (transición, consolidación y calidad) y de las intervenciones fundadas en ese paradigma.

Así, por ejemplo, Carothers (2002) critica la manera como diversas agencias de promoción de la democracia han usado las teorías de la transición como si todas ellas implicaran de manera teleológica transiciones *hacia la democracia*; como si las elecciones fueran determinantes no sólo para el cambio de régimen sino también condujeran paulatina, pero invariablemente, a su ampliación y profundización; como si no importaran las capacidades con las que cuentan los estados. Ciertamente ninguna de estas nociones está presente en las formulaciones originales de la teoría de las transiciones (O'Donnell y Schmitter, 1986).

No obstante, el hecho de que muchos de los países que salieron del autoritarismo se quedaran a medio camino entre regímenes autoritarios y democracias funcionales, ha sido considerado como una falla de la teoría. Pero, como lo han señalado algunos de sus proponentes iniciales, la teoría sostiene que las transiciones son *desde* un régimen autoritario, no necesariamente *hacia* una democracia;³ que algunos regímenes autoritarios pueden derivar en autoritarismos electorales o competitivos que realizan elecciones periódicas en las que la oposición no tiene oportunidad de ganar (Diamond, 2002; Levitsky y Way, 2002; Schedler, 2002, Schedler, 2006); que estados sin capacidades y recursos no pueden garantizar los derechos de los ciudadanos (Tilly, 1997, 2007).

3. Desde el punto de vista teórico, en ningún caso se sostiene que las transiciones habrán de converger en un punto predeterminado y definitivo. Przeworski (2010: 73) ha escrito recientemente que, quienes se reunieron en 1979 en el Centro Wilson para averiguar cómo detener la barbarie de los autoritarismos que copaban el planeta, pensaban “en términos de ‘transición de’, esto es, del autoritarismo; no de transición ‘hacia’ nada. La ausencia de democracia era precisamente lo que no nos gustaba del autoritarismo [...] estudiamos las transiciones a la democracia sin formularnos interrogantes sobre la democracia”. Schmitter ha señalado que no fue por accidente que O'Donnell y él titularon el “librito verde” *Transitions from Authoritarian Rule*, y no *Transitions to Democracy* (Schmitter, 2010). O'Donnell, por su parte, ha recordado que el subtítulo del mismo libro, *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, tenía la intención de subrayar el carácter abierto e incierto de las transiciones (O'Donnell, 2002).

En tales condiciones, nada en la teoría imposibilita que las transiciones puedan quedar varadas en pluralismos débiles o dominadas por poderes sin contrapesos.⁴ Las críticas de Carothers son acertadas para las agencias de promoción de la democracia y otros practicantes que pensaron a las transiciones en el marco de un modelo teleológico con etapas sucesivas, no para quienes formularon el paradigma de las transiciones como un proceso abierto, con avances y retrocesos, oportunidades y desafíos, que pudieran evaluarse desde una perspectiva que considerara grados de consolidación y calidad.

La historia reciente muestra que algunas transiciones han sido claramente frustradas; otras que sí llegaron a término, hasta ahora no han dado las respuestas que se esperaba de ellas (de ahí la “desilusión” de la que hablábamos al comienzo). Algunas críticas a la democracia son viejas, como la que confronta la democracia formal con la democracia real o sustantiva. Otras críticas han sido acuñadas para describir algunos de los resultados “imperfectos” de la tercera ola de la democracia: se les ha calificado como defectuosas o de baja intensidad (Puhle, 2004), delegativas (O’Donnell, 1994), tuteladas (Garretón, 1995; Garretón, 1999), entre otras.

Hay que tener presente que tales críticas, tanto viejas como recientes, derivan en buen grado de lo que sus autores consideran *debe ser* una democracia y no lo que realmente *es*. En ellas se confronta un *modelo ideal* (inexistente, en algunos casos imposible de realizar) con un *régimen político realmente existente* (que es un producto histórico en proceso de cambio continuo). Los problemas que implica comparar modelos ideales con instituciones reales son evidentes: siempre es posible imaginar modelos mejores que las instituciones existentes. Lo que no queda claro es cómo acercarnos desde donde estamos a esos ideales.⁵

4. *Feeble pluralism and dominant-power politics*, en la terminología de Carothers (2002).

5. No está de más recordar que un autor “clásico” en la literatura, Robert Dahl (1971), se reserva el término *democracia* para el sistema político *ideal* que tiene como una de sus características la cualidad de responder completamente -o casi completamente- a todos sus ciudadanos. Considera también que ningún sistema político grande del mundo real está completamente democratizado, por lo que los denomina *poliarquías*. Éstas pueden ser consideradas como regímenes rela-

Derivado de lo anterior, creemos que es necesario hacer un balance —así sea breve— de las teorías de la democratización para seguir pensando, analizando y, consecuentemente, midiendo los avances y retrocesos de la democracia, en particular en América Latina, objeto del presente libro. Los temas que han sido tratados en éste son clara ilustración de las “limitaciones” de algunas democracias realmente existentes y de la necesidad de evaluar las teorías al respecto. Temas tales como la desigualdad social, las lagunas de ilegalidad, el cambio recurrente de las instituciones, la oligarquización de los partidos políticos y su distanciamiento de los ciudadanos, la dificultad de la toma de decisiones en ambientes de pluralidad (cuando no existen reglas que incentiven la cooperación) y el conflicto entre poderes del Estado, nos remiten a aspectos -todavía- irresueltos o factores de tensión de los regímenes democráticos de la región que, por tanto, merecen ser analizados.

El balance que proponemos pasa por comprender las limitaciones y alcances de dichas teorías, así como por ponerlas en perspectiva para dilucidar qué nos pueden ayudar a comprender y qué está fuera de sus límites. En esta dirección nos interesa destacar, como estudiosos del fenómeno democrático de los últimos tiempos, la *validez explicativa* de los enfoques que lo analizan. Las siguientes consideraciones -algunas quizás demasiado obvias, otras no tanto- pueden ayudarnos a clarificar el terreno.

Lo que no es la democracia

Valdría la pena empezar por lo obvio: lo que la democracia es y no es (Schmitter y Karl, 1991). La democracia es un sistema que regula las relaciones entre gobernantes y gobernados y que implica, como mínimo: a) procedimientos competitivos para acceder al poder; b) límites a la discrecionalidad y arbitrariedad en el ejercicio del poder, los cuales están marcados por

tivamente democratizados, pero no completamente democráticos, aunque sean sustancialmente incluyentes y abiertos al cuestionamiento público (*public contestation*). En este sentido, las poliárquías son arreglos institucionales que se aproximan de manera imperfecta al ideal democrático.

los derechos ciudadanos, los derechos colectivos y por las facultades que la ley otorga al Estado; c) mecanismos por medio de los cuales los gobernantes deben rendir cuentas ante la ciudadanía y hacerse responsables de sus acciones y omisiones. Éstas no son sus únicas características definitorias pero, si no se les incluye, carecería de sentido el concepto.

La realización de elecciones libres, limpias e imparciales no es un dato menor, sobre todo porque implica la *protección efectiva de los derechos* (civiles, políticos, sociales, humanos) *de todos los ciudadanos*, sea que compitan por el poder político, participen como electores o sólo sean espectadores de esa competencia. Entre esos derechos destacan la libertad de expresión, de asociación y de acceso a la información antes, durante y después de la elección. En ese sentido, los procedimientos importan y no son un elemento secundario, porque en términos prácticos igualan formalmente ante la ley y las instituciones que la hacen valer a todos los ciudadanos, con lo que constituyen el marco jurídico e institucional que regula la convivencia de los ciudadanos entre sí y entre ellos y sus gobernantes.

Elecciones con garantía de derechos permiten que la oposición tenga una oportunidad razonable de ganar. Como señala O'Donnell (2007), unas elecciones son más justas que otras, pero no existe tal cosa como una elección completamente justa, dadas las ventajas inevitables que tienen sobre sus competidores los gobernantes en turno (en tiempos de crisis económica, por ejemplo, se convierte en desventaja); la sobrerrepresentación de algunas regiones y sectores del electorado; el acceso al dinero y otros recursos; el uso de información e influencia gubernamental a favor de ciertos partidos y candidatos. En este sentido, la democracia no requiere de elecciones perfectas ni de condiciones de competencia totalmente justas, sino de elecciones razonablemente justas.

Por otra parte, la cuestión procedimental no se reduce exclusivamente a lo electoral, a las reglas de *acceso* al poder. Además de los procedimientos electorales, hay que considerar a las reglas de *ejercicio* del poder y un conjunto de otras instituciones que impactan en el comportamiento no solamente de las élites políticas, también en los ciudadanos en general. Justamente una buena parte de ellas se estudia desde el marco teórico de la calidad de la democracia, como son: Estado de derecho, rendición

de cuentas, modalidades de participación política y competencia política (cfr. Diamond y Morlino, 2005; Morlino, 2005).

Una cuestión fundamental es que una vez que los gobernantes son electos quedan obligados, no como un compromiso moral, sino mediante mecanismos institucionales de responsabilidad y exigibilidad, a rendir cuentas a los ciudadanos en su conjunto, no únicamente a sus partidarios. Mediante estos mecanismos se puede limitar la discrecionalidad y arbitrariedad de los gobernantes en el ejercicio del poder, se conocen y castigan violaciones a los derechos ciudadanos y de las colectividades, así como ejercicios indebidos de la función pública.

Pensando en esos términos, podemos decir —tal como argumentamos en otro texto (Cadena-Roa y López Leyva, 2011)— que la democracia es un régimen político, no una forma de sociedad en la que hayan quedado resueltos todos los problemas sociales existentes. En tanto entramado institucional, la democracia tampoco es un conjunto específico de resultados deseables, dado que puede coexistir con diversos grados de desigualdad de todo tipo, déficits de funcionamiento y lastres sociales añejos. No es ni un arquetipo de convivencia social -aunque con el tiempo pueda contribuir a generar valores que la incentiven- ni tampoco es un conjunto específico de políticas públicas diseñadas para satisfacer a todos sus ciudadanos, aunque permite la sana competencia y deliberación de propuestas de políticas que persiguen el bien público.⁶ La democracia es menos que eso pero, como indica la historia de su desarrollo y sus alternativas, particularmente el fascismo y el co-

6. Linz (1990: 30-32) expresó con claridad esta diferenciación entre el proceso de creación de las instituciones democráticas y los procesos de cambio económico, social y cultural que derivan del primero: “hay cambios dentro de un régimen democrático, pero no cambios por el régimen democrático. Una de las bases de legitimidad de la democracia es su relativa apertura a cambiar el contenido sustantivo de la política”. Más aún, “una democracia gana un margen de tiempo si no promete que resolverá todos los problemas y, en su lugar, admite que los problemas no se pueden resolver inmediatamente, convence a la gente de este hecho, soluciona el problema de los derechos humanos y la libertad y mantiene un grado de honestidad”. La distinción entre la democracia como régimen y las opciones de políticas públicas que se adoptan es de la mayor importancia. Para reiterarlo, la democracia no significa un paquete de políticas públicas determinado. En la democracia hay discrepancias legítimas entre el diagnóstico de los problemas, su jerarquización y las políticas que se ponen en marcha para atenderlos.

munismo, su existencia es un logro de enormes proporciones en tanto permite el disenso ordenado de opiniones y la existencia de posturas diferentes, incluso encontradas, entre todos los ciudadanos.⁷

Quizás por estas insatisfacciones con los problemas y los resultados es frecuente encontrar críticas entre los ciudadanos y los académicos a las llamadas “democracias electorales” o “procedimentales”, ya que definitivamente se encuentran muy por abajo de las “democracias sustantivas” que existen sólo en el pensamiento utópico y en el discurso de la izquierda no democrática.⁸ En tono despectivo se suele decir: “puede ser que la democracia esté consolidada, pero solamente en su aspecto procedimental (electoral)” o bien, “no hay calidad de la democracia que valga si no se resuelven los problemas más acuciantes de la sociedad”. Pero si recordamos las implicaciones del marco procedimental democrático que hemos señalado –garantía de derechos y reglas de ejercicio del poder– podremos apreciar que esas críticas son, por decir lo menos, injustas.

La democracia es un proceso, no un punto fijo

Siendo la democracia un sistema que regula las relaciones entre gobernantes y gobernados, su evaluación en un país en un momento determinado no puede reducirse a una dicotomía: un sí o un no. La identificación de las características básicas de la democracia que han formulado algunos autores, entre los que destaca Robert Dahl (1971, 1992 y 1998), parecerían prestarse a un uso semejante.

7. De hecho, el consenso y la uniformidad (aunque puedan ser sólo aparentes) se encuentran solamente en regímenes autoritarios, no en los democráticos. En éstos, las minorías no sólo pueden organizarse y expresarse libremente sino que gozan también de garantías y protecciones frente a lo que Alexis de Tocqueville llamó la *tiranía de la mayoría* (De Tocqueville, 1978), y pueden aspirar abierta, legal y legítimamente a convertirse en una nueva mayoría.

8. En general, la izquierda democrática acepta que la democracia es un régimen político en el que compite en igualdad de condiciones con otras opciones que también buscan el poder político, que convive con una multiplicidad de actores políticos y sociales, y que desde el poder del Estado no es posible ni deseable refundar a la sociedad de raíz, como un piensa la izquierda no democrática, la revolucionaria.

Dahl (1971) considera que una característica fundamental de las democracias es que los gobiernos respondan durante periodos largos a las preferencias de sus ciudadanos. Para que ello suceda, éstos deben tener oportunidades ilimitadas para formular sus preferencias, comunicarlas a los demás ciudadanos y al gobierno mediante acciones individuales y colectivas, y que el gobierno las considere sin discriminación por su contenido u origen. Para que un número amplio de personas disponga de esas oportunidades, las instituciones deben proveer por lo menos ocho garantías: libertad para formar y afiliarse a organizaciones, libertad de expresión, derecho a votar, derecho a ser elegible, derecho de los líderes políticos a competir por apoyo, fuentes alternativas de información, elecciones libres y honestas, e instituciones que hagan que las políticas gubernamentales dependan del voto y de otras formas de expresar preferencias.

Asimismo, Dahl (1971) observa que las democracias varían considerablemente en el grado en que estas condiciones están disponibles, son empleadas públicamente y son plenamente garantizadas para, al menos, algunos miembros del sistema político que desean controvertir o cuestionar la conducta del gobierno.⁹ Dicho de otro modo, la democracia no es un asunto de sí o no, sino del grado en el que un régimen se aproxima a un ideal de la disponibilidad, empleo y garantía de tales condiciones para el conjunto de los ciudadanos. En ese sentido, para Dahl (1971) no se trata solamente de clasificar regímenes políticos de forma dicotómica (democrático/no democrático), sino de construir una escala con referencia a la disponibilidad de estas condiciones, que daría como resultado una lista en la que aparecerán ordenados (en un *ranking*) de más a menos democráticos.

En concordancia con lo anterior, si pensamos a la democracia no como una situación estable sino como un proceso inestable y de construcción permanente, cuyos avances actuales no conjuran empantanaamientos ni retrocesos en el futuro, entonces tendríamos que pensar en términos de trayectoria histórica y considerar las variaciones en su gra-

9. Dahl (1971) señala que los regímenes democráticos varían también en la proporción de la población que tiene derecho a participar en condiciones de más o menos igualdad en el control y el cuestionamiento del gobierno, pero para el argumento que estamos desarrollando podemos prescindir de este punto.

do de consolidación o de calidad (como veremos más adelante), y de ahí la orientación del proceso en el mediano y largo plazos: hacia su ampliación y profundización o hacia una democracia de élites y de fachada. Importa, sobre todo, pensar en las condiciones que favorecen la democratización o su reversión.

En ese entendido, los procesos de democratización no se orientan por una teleología que, independientemente del punto de partida, converja indefectiblemente en el mismo lugar, diseño institucional o paquete de políticas públicas. En materia de transiciones, para decirlo coloquialmente, “no todos los caminos conducen a Roma”. Lo que es más, las transiciones son *path dependent processes*: adónde se puede llegar dependerá del punto de partida y de las opciones tomadas en las bifurcaciones encontradas en el camino. Las diferencias que existen entre las democracias realmente existentes así lo demuestran: las hay parlamentarias, presidencialistas, monarquías constitucionales, con diferentes formas y grados de representación, participación y negociación, con una amplia gama de políticas públicas, con avances y retrocesos en amplitud y profundidad.

Las democracias registran procesos continuos de cambio, es decir, no son una estructura fija, terminada de una vez y para siempre, sino un conjunto de relaciones políticas y sociales que, una vez establecido, continuamente enfrenta desafíos, está abierto al surgimiento de nuevos actores y reivindicaciones que llevan a reacomodos y tensiones frecuentes entre los actores emergentes, y entre éstos y los ya establecidos. Un cambio de partido en el gobierno, de coalición parlamentaria o de preferencias del público pueden conducir a cambios (progresivos o regresivos) en la extensión, profundidad y calidad de la democracia, por ejemplo. Esto no es un defecto de la democracia, puesto que como régimen político que tiene la capacidad de autocorregirse, no puede dejar de expresar los cambios en las preferencias de la ciudadanía.¹⁰

10. De hecho, como ha hecho notar Gilley (2010), la democracia es un sistema autocorrectivo de un modo tal que otros no lo son. Esa flexibilidad, de la que carecen los autoritarismos, permite la incorporación de nuevas demandas y nuevas políticas públicas; así, mediante una dinámica de “ensayo y error”, la democracia se autocorrigie y eventualmente gana en amplitud y profundidad.

En consecuencia, la instauración de la democracia no significa la llegada de la armonía general, sino de algo más simple y mundano: la existencia de ciertas reglas del juego para formar gobiernos, regular el ejercicio del poder, hacer que los funcionarios y representantes electos rindan cuentas, diriman conflictos y tomen decisiones. En este marco, la literatura sobre la democratización ha procurado comprender las transiciones, los procesos de salida de regímenes autoritarios y las consolidaciones, el grado en el que la democracia llega a establecerse y perdurar (o no) como *the only game in town*, para usar la expresión de Linz (1990).

Claro que, valorativamente hablando, los estudiosos de la democracia comparten una preferencia por el régimen democrático -“compromiso normativo”, le llamó Whitehead (2000) - sobre cualquier tipo de régimen autoritario. Sin embargo, ello no implica que esa preferencia particular prevalecerá a pesar de las resistencias que provoca, ni que una vez establecida se cerrará para siempre el camino de regreso. Varias experiencias en América Latina nos revelan que, incluso las democracias que podían considerarse consolidadas desde tiempo atrás, pueden tener regresiones hacia diferentes formas e intensidades de autoritarismo (sobre todo cuando se violan derechos ciudadanos o el marco jurídico con justificaciones de promoción de la igualdad social). Los casos de Nicaragua y Venezuela son ejemplares en este terreno. Es por eso que, en la valoración de la consolidación de la democracia, vale más la cautela que la celebración prematura.

Distinciones necesarias

Para efectos de lo que queremos observar de una democracia, resulta de la mayor importancia distinguir ya no sólo entre transición y consolidación, sino entre este proceso y la calidad de la democracia, dos asuntos que han concentrado el interés de los estudiosos en tiempos recientes. Si bien es cierto que la consolidación ha sido desplazada de la atención académica por la calidad, no debe perderse de vista que muchas democracias —de América Latina en especial— aún resienten desafíos y amenazas, y otras que parecían maduras son puestas en jaque por liderazgos

carismáticos que hacen apelaciones a la antipolítica. En ese sentido, el tema de la consolidación no ha sido desplazado definitivamente por el de la calidad; todavía en muchos países la sobrevivencia de la democracia sigue siendo una tarea pendiente y un tema relevante de investigación.

La calidad remite a la situación en la que se encuentra una democracia, en otras palabras, alude a sus “condiciones de salud” y se puede resumir en la pregunta: ¿es de buena o de mala calidad la democracia? La consolidación remite a las condiciones de estabilidad y resistencia del régimen frente a amenazas de regresión autoritaria, y se puede resumir en la siguiente pregunta: ¿prevalecerá la democracia o no? ¿Cuánto tiempo requiere para madurar?

Hablar de la calidad de un régimen democrático no supone extender un certificado definitivo sobre la salud actual y futura de ese régimen, que no considere que dicha salud puede deteriorarse o fluctuar en algún aspecto parcial o como conjunto. La consolidación considera el grado *desigual* y *combinado* en el que se han establecido y enraizado algunas de las instituciones básicas de la democracia, como son los partidos políticos, las elecciones periódicas, las instituciones electorales, la división de poderes, los parlamentos y poderes judiciales independientes, los medios de comunicación abiertos a la pluralidad social y la sociedad civil fortalecida. Tampoco implica que el régimen democrático ha llegado para quedarse indefinidamente, sino que una vez instaurado tiene buenas probabilidades (de acuerdo con diversos indicadores) de sostenerse con vida y de superar los desafíos autoritarios que se le presenten.

Sabemos muy bien, sin embargo, que la inducción es una forma de razonamiento defectuoso: que las cosas hayan sido de cierta manera hasta hoy no es garantía alguna de que continuarán así el día de mañana. La teoría de la consolidación no supone de manera inductiva que si unas instituciones básicas de la democracia se consolidaron (la división de poderes, por ejemplo), las demás también lo hicieron o puedan hacerlo (los partidos políticos o el poder judicial, por ejemplo). Puede haber desfases y asincronías en el grado de consolidación de cada uno de ellos, que lleven a que unas instituciones estén consolidadas y otras operen como enclaves o anclajes autoritarios.

Vale la pena detenerse en un punto fino: entre consolidación y calidad existe una relación directa aunque no necesariamente unidireccional, mucho menos causal. Ambas pueden observarse al mismo tiempo, pero también pueden desagregarse analíticamente sin que supongamos que es necesaria su concurrencia. Para decirlo con mayor claridad, el análisis de la consolidación requiere como mínimo establecer que la transición concluyó. Esa democracia instaurada no requiere consolidarse para mejorar su calidad; ésta puede mejorar sin que la democracia necesariamente se consolide (aunque esa mejoría tenderá progresivamente a fortalecer este proceso). Sin embargo, una vez instaurada como régimen, la democracia puede crear las condiciones de su permanencia, es decir, no queda “congelada” sino que puede moverse en dirección de su mejora continua. En esta tesitura, al menos teóricamente, la consolidación de la democracia y la mejora de su calidad pueden desarrollarse paralelamente. Pero, cuando estos procesos no se complementan, los riesgos de inestabilidad y regresión autoritaria aumentan.

Para decirlo de otra manera: desde un punto de vista teórico y analítico, los indicadores de la consolidación consideran fundamentalmente los aspectos electorales de la democracia, es decir, aquel conjunto institucional por medio del cual los más altos cargos en los poderes Ejecutivo y Legislativo son renovados mediante elecciones libres, limpias, imparciales, periódicas, competitivas y multipartidistas (Diamond, 1999). Los indicadores de la calidad evalúan los aspectos liberales de la democracia, esto es, el régimen que además de garantizar la renovación periódica de los cargos públicos más altos mediante elecciones realizadas en los términos señalados, funciona con una efectiva división de poderes que opera como un sistema de contrapesos y balanzas (rendición de cuentas horizontal) y con la plena vigencia del Estado de derecho. Ambas dimensiones —equilibrio de poderes y Estado de derecho—, son las dos líneas de la “tradición democrática moderna” (Puhle, 2004).

Por supuesto, cuando hablamos de democracia no estamos pensando en un ente equiparable a un objeto material, sino a un proceso, a algo que fluye y que comporta procesos adaptativos y de aprendizaje. Entonces, la consolidación de la democracia es algo diferente a su cali-

dad. Puede analizarse la calidad de una democracia en dos momentos diferentes, por ejemplo, en Francia en 1960 y en 2010 (perspectiva diacrónica), o bien la calidad de la democracia en varios países en un mismo periodo, por ejemplo, en Centroamérica en la primera década de este siglo (perspectiva sincrónica). Sin embargo, carecemos de una unidad de medida perfecta o libre de discusión por lo menos, que nos permita hacer comparaciones plausibles entre las variables de calidad democrática significativas.

Empero, la falta de esa unidad de medida libre de defectos no impide que se puedan hacer comparaciones sincrónicas y diacrónicas, y que cada una de ellas arroje resultados muy parecidos entre sí. Prueba de ello son las mediciones existentes que sitúan a los países democráticos a lo largo de una escala, cada una construida con criterios, indicadores y ponderaciones propias, las cuales coinciden en ubicarlos más o menos el mismo lugar relativo.¹¹

Observar las democracias al revés

Los estudiosos de la democracia han prestado mayor atención a destacar los elementos que embonan con el ideal democrático (llámesele “poliarquía”, “democracia consolidada” o “de calidad”), pero poca a los obstáculos o carencias que presentan los regímenes existentes localizados en el “opuesto indeseable” de ese ideal. Es una buena estrategia pensar en estándares de contraste para medir el grado de avance que presentan las experiencias democráticas, pero creemos que se ganaría mucho en claridad si se miran también los aspectos negativos y se intenta explicar su persistencia. Un tema fundamental a este respecto es por qué muchas transiciones se quedaron varadas a medio camino entre el autoritarismo y la democracia.

11. Algunas reputadas organizaciones se han encargado, desde hace varios años, de medir qué tan democráticos son los países de América Latina (y del mundo). Ejemplos de ello son el Índice de Desarrollo Democrático (<www.idd-lat.org>); la evaluación sobre libertad que realiza anualmente Freedom House (<www.freedomhouse.org>), y el Índice de Democracia de The Economist (<www.economist.com>).

Esto nos lleva a poner en relieve los déficits, en lugar de los logros, de la democracia con respecto al régimen autoritario anterior.¹² Desde esa perspectiva, los focos de atención podrían derivar del siguiente par de preguntas: ¿cuáles son las carencias de las democracias en América Latina?; ¿cuáles son los elementos que obstaculizan su desarrollo y funcionalidad?; ¿cuáles son los enclaves autoritarios?; ¿por medio de qué instituciones formales e informales el régimen democrático permanece anclado al viejo régimen? Si contestamos en términos de los rasgos que definen a una democracia liberal, las formulaciones deficitarias serían del tipo siguiente: las violaciones recurrentes a la legalidad; la inexistencia o funcionamiento inadecuado de los mecanismos de rendición de cuentas; la falta de autonomía de los poderes públicos; la injerencia de poderes informales (“fácticos”); la desvinculación entre ciudadanos y partidos políticos, y la volatilidad institucional (el cambio de las reglas del juego por parte de las mayorías legislativas en turno para atender necesidades o ambiciones coyunturales de los ejecutivos).

La perspectiva deficitaria está muy cercana a la idea de Puhle (2004) y Merkel (2004) de “democracias defectuosas”, es decir, que las democracias pueden ser calificadas según la deficiencia de la que padezcan. De este modo, los defectos en el régimen electoral conducen a democracias exclusivas o controladas; en las libertades políticas y en el Estado de derecho a democracias iliberales; en el poder real de gobernar, a democracias tuteladas; en la rendición de cuentas horizontal, a democracias delegativas. Conviene precisar que la noción de “déficit” no se contrapone con la de “calidad”, más aún, puede ser vista como su reverso, ya que una “democracia deficitaria” en varias dimensiones no puede ser otra cosa más que una democracia de “mala calidad”.

12. La perspectiva deficitaria, aunque poco desarrollada aún, ha logrado ya atraer la atención académica (cf. Cameron, 2007) e, incluso, de organismos internacionales preocupados por la estabilidad democrática de la región, como es el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización de los Estados Americanos (cf. PNUD y OEA, 2010). En este último caso, en el informe recientemente presentado se señala: “no es sostenible con el tiempo una democracia que es deficitaria en la creación de ciudadanía y en su capacidad para difundirla al conjunto de la población. Ante la falta de respuestas corremos el riesgo de ingresar en una senda donde las mayorías dejan de apoyar el sistema democrático, se desvanece la legitimidad y, a la larga, se pierde la sostenibilidad” (p. 37).

En resumen

Si asumimos que la democracia es un régimen político a través del cual los gobernados seleccionan a los gobernantes mediante elecciones libres, limpias, imparciales, periódicas, competitivas y multipartidistas, en las que los derechos ciudadanos se encuentran protegidos y los gobernantes están efectivamente sujetos al marco jurídico y obligados a rendir cuentas a los ciudadanos; que no implica la convergencia en un solo diseño institucional; que tiene múltiples rutas de aproximación (en función de los legados institucionales y de las decisiones que se adoptan en el camino); que una vez que la democracia se establece se enfrenta a presiones que la limitan o la retrotraen, por más que valorativamente las alternativas autoritarias estén desacreditadas; que su capacidad de resistir amagos y acciones de actores autoritarios (*consolidación*) y su desempeño en dimensiones liberales significativas (*calidad*) pueden ser evaluadas al mismo tiempo que se ponderan los aspectos positivos que revelen los avances en el ideal democrático, así como los negativos que obstaculizan su funcionalidad plena. En fin, si asumimos lo anterior, es posible aceptar que las teorías sobre la democratización analizadas han contribuido satisfactoriamente —y seguirán haciéndolo— a la comprensión y explicación de la situación por la que atraviesan los países latinoamericanos actualmente, y las posibilidades de que, según el caso, concluyan su transición, apuntalen su consolidación y avancen en mejoras significativas en su calidad.

De este modo, pese a desencantados, desilusionados, escépticos y críticos, tanto entre los ciudadanos como entre los académicos, coincidimos con Schmitter (2010) en que “dado que la democracia realmente existente es un producto nunca acabado, la democratización siempre estará en la agenda de investigación de los científicos sociales. Y como no hay nada que parezca funcionar bien en todas partes, siempre tendrán bastante que explicar”.

El trabajo del científico social interesado en los procesos de democratización no está por concluir. La democracia, pese a ser un régimen político probada y sobradamente superior en diversas dimensiones significativas

frente a otros regímenes políticos vive, para usar la frase de O'Donnell (2007), en crisis perpetuas. Sin embargo, en medio de esas crisis, la democracia proporciona tanto insatisfacción como esperanza porque “continuamente reorienta la mirada de los ciudadanos de un presente más o menos insatisfactorio hacia un futuro de posibilidades aún no realizadas”. Por eso la democracia es más que un arreglo político valioso, “es también la señal frecuentemente clara de una carencia. Es la falta permanente de algo más”. En este sentido, “la capacidad de tener esperanza es la gran capacidad de la democracia” (O'Donnell, 2007: 9 y 11).

BIBLIOGRAFÍA

- Cadena-Roa, Jorge, y Miguel Armando López Leyva. “La consolidación de la democracia en México: avances y desafíos (2000-2006)”. *Estudios Sociológicos* 86 (2011).
- Cameron, Maxwell A. “Citizenship Deficits in Latin America's Democracies”. *Convergencia* 45, vol. 14 (2007): 11-30.
- Carothers, Thomas. “The End of the Transition Paradigm”. *Journal of Democracy* 13 (1) (2002):5-21.
- Dahl, Robert A. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- Dahl, Robert A. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós, 1992.
- Dahl, Robert A. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998.
- De Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica, 1978[1835].
- Diamond, Larry. “Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes”. *Journal of Democracy* 13 (2002):21-35.
- Diamond, Larry. *Developing Democracy. Toward Consolidation*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, 1999.
- Diamond, Larry, y Leonardo Morlino. *Assesing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.

Reflexiones finales

- Flores, Ramiro. "Democracia. Entre la consolidación y el desencanto". *Nexos* 372 (2008): 22-24.
- Garretón, Manuel Antonio. *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Garretón, Manuel Antonio. *Democracia y democratización*. México: CEIICH, 1999.
- Gilley, Bruce. "¿Es posible la democracia?". *Journal of Democracy* 2 (julio, 2010): 106-122.
- Higley, John, y Richard Gunther. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Latinobarómetro. *Informe 2009*. Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2009. Documento disponible en línea en <<http://www.latinobarometro.org>>.
- Levitsky, Steven, y Duncan A. Way. "Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism". *Journal of Democracy* 13 (2002):51-65.
- Linz, Juan J. "Transiciones a la democracia". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 51 (julio-septiembre, 1990):7-33.
- Merkel, Wolfgang. "Embedded and Defective Democracies". *Democratization* 11 (2) (2004):33-58.
- Morlino, Leonardo. *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, A. C., 2005.
- O'Donnell, Guillermo. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5 (1) (1994):55-69.
- O'Donnell, Guillermo. "In Partial Defense of an Evanescent 'Paradigm'". *Journal of Democracy* 13 (3) (2002):6-12.
- O'Donnell, Guillermo. "The Perpetual Crises of Democracy". *Journal of Democracy* 18 (1) (2007):5-11.
- O'Donnell, Guillermo, y Philippe Schmitter. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.
- PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, 2004.
- PNUD y OEA. *Nuestra democracia*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/ Organización de los Estados Americanos /Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Przeworski, Adam. "La democracia y sus límites. Una memoria personal". *Nexos* 387 (2010):70-74.
- Puhle, Hans-Jurgen. "Problemas de la consolidación democrática y democracias defectuosas". en *Transición democrática y anomía social en perspectiva comparada*. México: El Colegio de México/Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD)/UNAM, 2004.
- Sartori, Giovanni. *La democracia después del comunismo*. Madrid: Alianza, 1994.
- Schedler, Andreas. "The Menu of Manipulation". *Journal of Democracy* 13 (2) (2002):36-50.
- Schedler, Andreas. "Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition". Boulder: Lynne Rienner, 2006.
- Schmitter, Philippe C. "Twenty-Five Years, Fifteen Findings". *Journal of Democracy* 21 (1) (2010):17-28.
- Schmitter, Philippe C., y Terry Lynn Karl. "What Democracy Is. . . and Is Not". *Journal of Democracy* 2 (1991):75-88.
- Tilly, Charles. "Democracy is a Lake". En *Roads from Past to Future*, coordinado por C. Tilly, 193-215. Boston: Rowman & Littlefield, 1997.
- Tilly, Charles. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Whitehead, Laurence. "Comparative Politics: Democratization Studies". En *A New Handbook of Political Science*, coordinado por R. E. Goodin y H. D. Klingemann, 353-371. Oxford: Oxford University Press, 2000.

«LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA: CLAVES DE LECTURA»
DE MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA, FERNANDO CASTAÑOS Y JULIO
LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO (COMPILADORES) EDITADO POR EL
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES EN COEDICIÓN CON
EDITORIAL FICTICIA, SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EL 30 DE MAYO DE 2012
EN LOS TALLERES DE SERVICIO FOTOTIPOGRÁFICO S.A. CERRO TRES
MARÍAS NO. 354, COL. CAMPESTRE CHURUBUSCO, C.P. 04200, MÉXICO, D.F.

LA EDICIÓN CONSTA DE 1,000 EJEMPLARES