

LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL RETORNO DEL PRI

ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ
WIL G. PANSTERS

LA DEMOCRACIA MEXICANA HA EXPERIMENTADO en 2012 la tercera prueba de elecciones libres y con ella una nueva posibilidad de alternancia. Quizá el aspecto más relevante de esa nueva prueba democrática haya sido el fortalecimiento del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido que gobernó la mayor parte el siglo XX y que se convirtió en el símbolo del autoritarismo, el que parecía tener las mayores posibilidades de derrotar al Partido Acción Nacional (PAN), partido gobernante desde el año 2000, que se consumara la alternancia, y al Partido de la Revolución Democrática (PRD), que estuvo a punto de alcanzar la presidencia en 2006. A diferencia de lo que sucedió en los dos comicios anteriores, el PRI ha tenido una amplia preferencia en las encuestas electorales y, lo que resultaba más relevante, sostenida desde 2009.

Esta posición adelantada despertó preocupaciones de que regresara el viejo partido dominante y con él las antiguas condiciones políticas de control, centralización, falta de libertades, etc., que caracterizaron los años centrales del siglo pasado. El fantasma de una regresión política empezó a dominar el ambiente, y aunque era nuevo para la democracia mexicana no lo era para los países de América Latina y Europa del Este que con mucha anticipación experimentaron la alternancia y la recuperación de los antiguos partidos autoritarios. Con diferencias de grado, en todos los países hubo un momento en que los viejos partidos autoritarios o versiones actualizadas de ellos se fortalecieron o incluso recuperaron el poder por la vía electoral y, por supuesto, mediante la voluntad ciudadana. Sin embargo, las regresiones no se produjeron como se había temido, no sólo porque esos partidos eran distintos sino porque las condiciones políticas eran para entonces estructuralmente diferentes a aquellas en las cuales dominaron.

La democracia, en especial cuando está en proceso de consolidación, entraña una peculiar paradoja pues la alternancia que centralmente la

caracteriza puede dar lugar a que los ciudadanos decidan concederle el poder a partidos autoritarios. Para muchos, esta posibilidad no debería presentarse porque supondría una vuelta al autoritarismo. Sin embargo, como lo demostraron las experiencias de Europa del Este y algunas latinoamericanas, lo determinante para que una vuelta al pasado se produzca no depende tanto del partido en sí mismo, sino de los cambios institucionales, tanto en los términos de competencia partidaria y participación ciudadana, como en el funcionamiento de las instituciones básicas del sistema político, determinadas por el pluralismo, que fundamentan la democracia y aseguran la posibilidad, en cualquier elección, de la alternancia. Esa nueva situación institucional supone un importante grado de madurez para que cualquier intento de trastocar la democracia no prospere y, por el contrario, sirva para eliminar la amenaza, precisamente en la competencia partidaria y la decisión de los ciudadanos.

Sin embargo, que una regresión autoritaria no sea posible de ninguna manera significa que la democracia se profundice o se consolide. En rigor, las condiciones institucionales de competencia y participación son tan sólo una dimensión de la democracia, una dimensión formal que no necesariamente cambia las prácticas tradicionales de la política (como el clientelismo, por ejemplo) y que son las más resistentes en desaparecer. Ambas dimensiones son importantes pero no influyen en los mismos ámbitos. Las prácticas tradicionales afectan la democracia porque hacen que la política se conduzca por vías informales, pero no implican por ello una regresión. Por el contrario, en términos de los posibles riesgos de una vuelta al autoritarismo, el aspecto central se encuentra en las instituciones que podrían permitir la centralización del poder y la cancelación de libertades y participación ciudadana. Las fronteras entre ambas dimensiones no son siempre claras y con frecuencia las críticas o advertencias se centran en la segunda. De ahí que muchas de las evaluaciones de la democracia mexicana subrayen que el pluralismo y la alternancia no han significado ningún avance y, por ende, que una posible victoria del viejo partido autoritario fortalecería las deficiencias.

¿Cómo entender el estado actual de la democracia mexicana? Un breve vistazo a la discusión sobre el tema permite conocer interpretaciones asombrosamente contrastantes –por no decir contradictorias– entre sí. Una de ellas sostiene que desde finales de la década de 1980 se ha establecido en México un nuevo régimen político que se caracteriza por ser neoliberal y tecnocrático más que por democrático y, además, por ser tan autoritario como el régimen anterior unipartidista.¹ Aziz, quien utiliza los criterios desa-

¹ Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *México. ¿Un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI, 2009.

rrollados por O'Donnell, el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) y el Banco Mundial para evaluar el estado de la democratización en América Latina, hace una valoración crítica del foxismo y de los primeros años del gobierno calderonista. Llega a la conclusión de que “el Estado mexicano está lejos de cumplir con la mayoría de referentes de un Estado democrático”.² Al manejar una concepción amplia de la democracia que subraya la importancia de sus raíces sociales, estos autores hacen notar que la democracia mexicana todavía tiene muchas lagunas en las que imperan el particularismo, el clientelismo, los cacicazgos y el corporativismo, todos fenómenos que socavan las condiciones necesarias para poder consolidar la democracia.

Otros han apuntado que el actual régimen tripartidista ha acaparado eficazmente el acceso al poder y su ejercicio. Los tres partidos principales se han ocupado mucho más de la protección de sus intereses partidistas (que tienden a ir más allá que las diferencias ideológicas y las disputas electorales entre ellos) que de la articulación de las demandas ciudadanas. Se regresará al debate acerca de los partidos más adelante.

En una interpretación más moderada, Merino sostiene que México ha sido testigo del surgimiento de un régimen híbrido “con una mezcla de elementos democráticos y autoritarios como una condición de su estabilidad y permanencia”.³ Partiendo de un análisis político económico de gran alcance sobre la cambiante correlación de fuerzas que ocurre entre los poderes ejecutivos a los niveles federal y estatal, la modernización del corporativismo, la consolidación de “intereses económicos específicos” (telecomunicaciones y los medios) y el crimen organizado –todo en el contexto de la creciente desigualdad socioeconómica y exclusión social–, Aguayo ha afirmado recientemente que el autoritarismo se ha reinventado bajo el régimen panista.⁴ En su opinión, México no reúne “los requisitos de una democracia”, sino que “flota entre el autoritarismo y una democracia estancada”.⁵

Un punto de controversia muy importante en las valoraciones del estado de la democracia mexicana lo constituyen las elecciones presidenciales de 2006. Un especialista en el tema electoral examinó las acciones de las autoridades y del tribunal electoral para llegar a la conclusión de que

² Alberto Aziz Nassif, “El desencanto de una democracia incipiente. México después de la transición”, en Rodríguez Araujo (coord.), *op. cit.*, p. 58.

³ Mauricio Merino, “La reforma electoral y el nuevo régimen político mexicano, ¿irreversible?”, en Rodríguez Araujo (coord.), *op. cit.*, p. 244.

⁴ Para “intereses económicos especiales” véase World Bank, *Democratic Governance in Mexico: Beyond State Capture and Social Polarization*, Washington, World Bank, 2007.

⁵ Sergio Aguayo, *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, México, Taurus, 2010, p. 268.

dichas instituciones, además de su comportamiento poco consistente, habían favorecido al partido gobernante y que habían interpretado como ataques a las instituciones las exigencias de la oposición acerca de la rendición de cuentas y la transparencia. Ackerman opina –y no es descabellado lo que dice– que ese patrón encaja en una muy arraigada lógica autoritaria “que no ha dejado de prevalecer en México, pese a la alternancia partidaria en el gobierno federal”.⁶ Si se analiza la transición mexicana desde la perspectiva de la política económica, hay otra voz crítica que alega que la crisis político-electoral de 2006 forma parte de un gran reacomodo de fuerzas, por un lado, dentro del Estado y, por el otro, entre el Estado y una serie de actores sociales y económicos; por ende, cree que dicha crisis resulta de una perversión sistémica de la democracia.⁷

Considerar que los acontecimientos de 2006 han representado una regresión en el avance de la democracia contrasta de una manera fuerte con el punto de vista defendido por algunos politólogos norteamericanos de que esos comicios constituyen la evidencia de una democracia consolidada.⁸ Los politólogos que pertenecen a esta corriente de pensamiento tienden a atribuir al espíritu cívico y la madurez política de la ciudadanía mexicana, así como a la estabilidad y la legitimidad del marco jurídico e institucional del país, el final no violento que tuvo la crisis electoral de 2006. Si bien es cierto que ambas interpretaciones pretenden calificar y explicar el porqué de lo ocurrido en 2006, lo hacen a partir de marcos de referencia, analíticos y metodológicos, profundamente diferentes, incapaces de dialogar el uno con el otro. No es muy probable que lo anterior sea únicamente el resultado de una incompatibilidad epistemológica a pesar de que los partidarios de interpretaciones opuestas parecen constituir

⁶ John M. Ackerman, “The 2006 Elections: Democratization and Social Protest”, en Andrew Selee y Jacqueline Peschard (eds.), *Mexico’s Democratic Challenges: Politics, Government, and Society*, Washington / Stanford, 2010, p. 99. El fallo del tribunal electoral sobre las elecciones de 2006 puede interpretarse como un respaldo jurídico a las prácticas ilegales y las reacciones tardías, que posteriormente fueron dejadas de lado con el argumento enigmático de que era imposible calibrar su impacto directo y no mediado en el comportamiento electoral de los votantes. En este contexto, Schedler habla de “un fallo abiertamente contradictorio, que reflejó las profundas diferencias de criterio [...] que contribuyó a la sensación de detracción y amargura que se apoderó de los seguidores de López Obrador”. Asimismo, los magistrados se mostraron inconsistentes y “perdidos”. Véase Andreas Schedler, “The Mexican Standoff: The Mobilization of Distrust”, *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 1, 2007, pp. 97-98.

⁷ Sergio Aguayo, *op. cit.*, p. 226.

⁸ Véase, por ejemplo, un estudio basado en una encuesta de tres fases realizada durante 2005 y 2006 entre ciudadanos mexicanos, Jorge I. Domínguez, Chappell Lawson y Alejandro Moreno (eds.), *Consolidating Mexico’s Democracy: The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2009.

“comunidades epistémicas” bastante cerradas. Detrás de las posiciones epistémicas se encuentran, al parecer, enfoques ideológicos, políticos o interpretativos diferentes. Cabría sugerir que la intensa polarización en torno a la contienda electoral de 2006 pervive en la investigación académica sobre ella.⁹

Sin embargo, no es necesario detenerse en los términos del debate, sino sólo destacar que en la comunidad académica los puntos de consenso acerca del estado de la democracia en el país son muy escasos y, si se trata del significado del 2006, lo son aún más. El presente artículo sólo pretende aportar una evaluación de las actuales condiciones de la democracia mexicana para considerar los efectos posibles del regreso del PRI a la presidencia después de doce años de gobiernos panistas.¹⁰ El propósito es evaluar los términos de competencia, el grado de cambio institucional que se ha producido en México y reflexionar sobre las cuentas pendientes que la democracia mexicana tiene en su desarrollo. Se trata de mostrar que, en términos institucionales y dadas las condiciones actuales, la democracia mexicana muestra un

⁹ Véase por ejemplo Jorge G. Castañeda y Marco A. Morales, “The Mexican Standoff: Looking to the Future”, *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 1, 2007, pp.103-112. La misma polarización que caracterizaba el propio conflicto se advierte en muchos de los trabajos publicados sobre la crisis de 2006. Estrada y Poiré (funcionario en el gobierno de Felipe Calderón y su último secretario de Gobernación) hacen la asombrosa sugerencia de que el funcionamiento del Tribunal Federal Electoral fuera tan confiable que “fortaleció la base para la solución pacífica de disputas electorales mediante el imperio de la ley, un logro que ahora representa un distintivo de la democracia mexicana”. El hecho de que Poiré trabajara directamente para el presidente Calderón ¿habrá influido en su interpretación de las cosas? Klesner, por su parte, considera que las instituciones funcionaron exactamente como se esperaba de ellas y que el daño ocasionado al proceso electoral fue producto de las acciones de los seguidores de López Obrador. Sabia y Kohler, en cambio, llegaron a la conclusión de que lo ocurrido en 2006 dejó en claro que “México no logró establecer las condiciones institucionales necesarias para consolidar su democracia”. Alvarez Béjar menciona la falta de credibilidad de las instituciones electorales. El elaborado y matizado punto de vista de Schedler en materia del conflicto poselectoral, y en particular del papel desempeñado en éste por el tribunal, le permite concluir que el “sistema de gobierno de las elecciones y la solución de disputas electorales funcionaron lo suficientemente bien”, aunque admite también que la evaluación final, tal como fue hecha por el tribunal, fue contradictoria (la traducción de las citas es nuestra). Luis Estrada y Alejandro Poiré, “The Mexican Standoff: Taught to Protest, Learning to Lose”, *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 1, 2007, p. 73; Debra Sabia y Vincent Kohler, “The 2006 Mexican Presidential Election: Democratic Development or Democratic Debacle?”, *Journal of Third World Studies*, vol. 25, núm. 1, 2008, p. 162; Alejandro Alvarez Béjar, “Mexico After the Elections: The Crisis of Legitimacy and the Exhaustion of Predatory Neoliberalism”, *Monthly Review*, vol. 59, núm. 3, p. 16; Joseph L. Klesner, “The July 2006 Presidential and Congressional Elections in Mexico”, *Electoral Studies*, vol. 26, 2007, p. 808; Schedler, art. cit.

¹⁰ Si bien esta premisa es válida como principio general, el artículo se centra en el PRI debido a que las preferencias electorales (como se verá en el apartado adecuado) han colocado al viejo partido como el potencial ganador, mientras que el PRD se mantiene en el tercer lugar.

razonable grado de madurez y profundidad, que el retorno del PRI o, en su caso, la permanencia en el poder del PAN no permitirían una regresión al autoritarismo de antaño.¹¹ Desde luego existen todavía significativos faltantes en cuanto a la supervivencia de prácticas tradicionales, equilibrios sociales, económicos y en cuanto a la aplicación del Estado de derecho, además de desequilibrios en las relaciones y facultades entre los poderes legislativo y ejecutivo que alientan, o al menos permiten, las fricciones entre ellos. Como puede apreciarse, el enfoque trata de distinguir entre los términos de competencia que en sí mismos permiten la alternancia y con ella la elección ciudadana de un partido autoritario, y las condicionantes del desarrollo mismo de la democracia. Si la competencia misma no es un riesgo, será necesario precisar, primero, que muchas de las fallas sociales y económicas corresponden a políticas y programas públicos que dependen del desempeño y eficiencia de los gobiernos, y segundo, que los principales obstáculos de su avance radican en la supervivencia de prácticas tradicionales y en la ausencia de un real y efectivo Estado de derecho.

En ese sentido, más que fallas de la democracia, entendida como condiciones para la elección libre de las autoridades, lo que aún está pendiente es la organización de los gobiernos, la capacidad de los funcionarios que los integran y las formas de participación y responsabilidad que podría tener la sociedad en la elaboración o, al menos, capacidad para opinar sobre los programas públicos.¹² En cualquier caso, la llegada de cualquier partido no debería cuestionar los términos de competencia, toda vez que en esencia significan la posibilidad de la alternancia y con ella la victoria de cualquiera de los partidos competidores. En todo caso, habría que preguntarse sobre las posibilidades de que pudiera avanzarse en la consolidación de la democracia.

Para desarrollar este análisis, el artículo parte de una definición institucional de la democracia que no recoge enfoques como el equilibrio entre clases sociales, desarrollo económico o, más genéricamente, el de la “calidad” democrática. Si bien el enfoque adoptado es conservador porque se basa en

¹¹ Debido a que el tema central del artículo es la alternancia y, en particular, el regreso del PRI, las probables repercusiones para la democracia mexicana de la permanencia del panismo después de 2012, incluyendo su debilitamiento, no serán analizadas.

¹² Todavía en 2006 esta equidad fue un problema serio. La legislación electoral vigente entonces permitía la participación de autoridades y variados actores sociales, incluida la iniciativa privada, que podían promover y censurar candidatos. Como lo reconocería el mismo Tribunal Federal Electoral, la intervención abierta del presidente de la República puso en riesgo la equidad de la competencia al favorecer al candidato del PAN. Tan obvia fue la falla electoral, que partidos y legisladores promovieron una nueva reforma electoral en 2007 que ahora prohíbe esa participación.

los clásicos de la llamada democracia formal, evita juzgar su funcionamiento intrínseco por elementos importantes pero que no dependen de la democracia en sí misma sino del funcionamiento y eficacia de los gobiernos. Por más que los defensores de la democracia “social” o de su “calidad” lo deseen, lo cierto es que los programas de desarrollo económico, de satisfacción social y, con ello, de equidad en las sociedades, no dependen de la forma o de las condiciones de la competencia y, por ende, de la elección de las autoridades, sino de la experiencia y capacidad de los funcionarios, así como de la modernización de los aparatos de gobierno y de la fluida relación entre poderes que permita la aprobación de reformas profundas. Desde luego esos elementos centrales pueden verse afectados por lastres autoritarios, como el clientelismo, el corporativismo, etcétera, pero no constituyen el punto de partida de la competencia democrática. Este trabajo hace suya la distinción de Dahl en el sentido de separar la democracia como sistema de participación para elegir gobernantes y la participación organizada de los ciudadanos para tener alguna influencia en las tareas de gobierno. Sin duda, como el mismo Dahl reconoce, están asociados pero constituyen dos sistemas distintos cuyos ámbitos de acción y, sobre todo, de participación son diferentes.¹³ Están relacionados; más aún, como se verá en la parte central del artículo, la eficiencia gubernamental puede afectar los juicios ciudadanos sobre la democracia, pero ello no significa que institucionalmente la democracia no sea sustentable.

EL CAMBIO DEMOCRÁTICO

Las consideraciones sobre la democracia mexicana no sólo deben partir del funcionamiento que en general caracteriza ese sistema, sino en especial del hecho de que se ha alcanzado recientemente. Si evaluar la democracia es una tarea difícil de realizar en aquellos países que cuentan con alguna trayectoria histórica, lo es más aún en situaciones donde todavía algunos actores políticos y analistas hablan de la transición incompleta que, a su juicio, explicaría las incertidumbres y los conflictos. Sin ánimo alguno de regresar a una discusión ya superada, conviene precisar el sentido de la transición para considerar hasta dónde el proceso institucional de resolución de conflictos existe y, en efecto, procesa la política y en particular la elección de autoridades.

La transición democrática se produce, y sobre todo concluye, cuando se cumplen algunas condiciones básicas. En primer lugar, están la existencia

¹³ Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.

y observancia de acuerdos reconocidos y respetados acerca de los procedimientos para elegir gobiernos, lo que supone medios que garanticen el voto popular, libre y directo para que, efectivamente, los ciudadanos elijan a sus gobernantes. Esos medios están constituidos por instituciones y normas jurídicas que deben garantizar la equidad en la competencia y la transparencia en la participación, de tal suerte que, por un lado, los partidos tengan iguales recursos y oportunidades de competir y, por otro, los ciudadanos puedan libremente expresar sus preferencias.

En condiciones de equidad, no deben existir controles sobre los procesos y, menos aún, la posibilidad de predeterminar los resultados.¹⁴ Si se cumplen los requisitos, lo normal es que los ciudadanos elijan a quienes consideran que expresan y pueden desarrollar proyectos sociopolíticos que coinciden con sus preferencias y con su aspiración de democracia, lo que en términos prácticos supone que se elige, en ese primer momento de transición, un gobierno distinto al autoritario; esto es que se produce la alternancia y que ese gobierno está integrado por una élite distinta, normalmente formada por la antigua oposición. Eso da pie a la segunda característica, que consiste en que sea elegido un nuevo gobierno formado por la antigua oposición al autoritarismo. Aunque puede parecer una simple formalidad, esta condición revela uno de los valores más preciados del cambio democrático: la alternancia, demostrada con la elección libre y directa de una nueva élite, probada al menos en su oposición y crítica al viejo sistema. Lo más importante es que este valor supone que en los siguientes procesos los ciudadanos no sólo elijan al mismo partido, sino que decidan experimentar con uno diferente.

No obstante, la transición no puede significar un proceso interminable que sólo concluya cuando un tipo de oposición, identificada con una ideología específica, alcance el poder. Lo importante para identificar la transición es que se produce el cambio del autoritarismo como resultado de la voluntad ciudadana, de ahí que, como lo señaló O'Donnell, la transición termina cuando ese gobierno distinto se instala. Ello no significa que la democracia, que Przeworski llama sustantiva, realmente se haya alcanzado.¹⁵

¹⁴ Juan J. Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996; Scott Mainwaring *et al.*, *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992; véase allí en especial los trabajos de Guillermo O'Donnell, "Transitions, Continuities, and Paradoxes", pp. 17-56, y Adam Przeworski, "The Games of Transition", pp. 105-130.

¹⁵ Adam Przeworski, "The Games of Transition", y "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy", en Guillermo O'Donnell *et al.*, *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1988.

Por el contrario, como lo señala ese autor, la transición y la alternancia que la prueban solamente dan lugar a un proceso de institucionalización que, como indica su nombre, afirma y asegura las condiciones de competencia futura. La consolidación democrática es mucho más que competencia, es, ante todo, el reconocimiento y aceptación de todos los participantes de que los conflictos deben procesarse mediante instituciones y reglas que garanticen iguales oportunidades a todos. Las elecciones se convierten en el proceso fundamental no sólo porque son el medio para elegir y formar gobiernos, sino porque los resultados no pueden estar predeterminados.

En palabras de Przeworski, la democracia es un sistema donde los partidos pierden elecciones y no sólo las ganan.¹⁶ La institucionalización significa que todos los partidos, al igual que los ciudadanos, entienden que las derrotas y los triunfos son temporales porque en el futuro inmediato pueden cambiar, de tal suerte que en la democracia lo relevante es el compromiso y respeto en los procedimientos que aseguran la competencia y la participación de todos. Cuando el sistema construye reglas que favorecen a un partido, se viola el principio de la incertidumbre y se alientan los conflictos que pueden terminar con la democracia misma. Pero lo mismo ocurre cuando los participantes se empeñan en descalificar sistemáticamente los procesos no por falta real de equidad, sino porque no resulta ganador uno de ellos que, por valoraciones y preferencias ideológicas, consideran el único democrático. La democracia no está representada por un partido específico, ni por una propuesta ideológica, sino por la equidad en la competencia. Si se cumplen esas condiciones, los ciudadanos pueden elegir a cualquiera de los participantes, propiciar la alternancia o ratificar al mismo partido.

La posibilidad de que el proceso tenga lugar y, más importante aún, de que se convierta en normal, depende de construir instituciones, prácticas y normas que garanticen su funcionamiento y eviten que algún participante atente contra ellas. Lo cual supone un proceso en el que se aplican reformas y se corrigen fallas hasta alcanzar esos términos de equidad.¹⁷ De ahí que lo relevante para considerar las elecciones y los posibles riesgos de que un partido determinado alcance el poder, depende de la fortaleza de las instituciones que se han formado en el largo proceso de cambio que propicien

¹⁶ Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992, p.10 y ss.

¹⁷ Ese largo proceso, como se verá adelante, estuvo constituido en México por la serie de reformas electorales que comenzaron en la década de 1980 y que llegan hasta 2007, con las prohibiciones para que actores no partidarios intervengan en las elecciones. También se verá más adelante que siguen existiendo amenazas reales para que los términos de equidad se sigan reproduciendo y fortaleciendo.

la alternancia y con ella la prueba de la democracia, al menos en su primer estadio de desarrollo.

EL CAMBIO EN MÉXICO

Si bien la alternancia en la Presidencia de la República se produjo en México en el año 2000, el proceso de cambio puede fecharse mucho tiempo antes. Si sólo se atiende a la variable alternancia, el fenómeno se presentó varios años atrás en gobiernos, congresos locales y en especial en las gubernaturas en 1989, y en el congreso federal en 1997. Lo importante de este desarrollo es que la alternancia como fenómeno político fue posible gracias a un prolongado proceso de cambios en el sistema electoral que paulatinamente creó condiciones de competencia más equitativas, que estimularon la participación ciudadana y convirtieron a las elecciones en procesos creíbles para derrotar al PRI. Las reformas electorales comenzaron desde los años cuarenta, pero las más importantes tuvieron lugar a mediados de los setenta y sobre todo en los ochenta.

En una primera etapa, las reformas buscaban mejorar la representación partidaria y ofrecer opciones a los ciudadanos para expresar sus preferencias, desde luego contrarias al PRI. Pero en los años ochenta el objetivo de los cambios fue construir un árbitro autónomo y confiable, así como condiciones equitativas de competencia. El objetivo se materializó en 1996 cuando el Instituto Federal Electoral, fundado seis años antes, adquirió plena independencia del poder ejecutivo y dio igual participación a todos los partidos políticos, lo que eliminó los apoyos indebidos al PRI. En ese mismo proceso se otorgaron recursos a los partidos bajo regulaciones objetivas, se estimuló la formación y el registro de nuevas organizaciones, se organizó un padrón confiable de votantes y se crearon instancias de calificación e impugnación de los resultados.¹⁸ Hacia mediados de los años noventa, los mexicanos comprobaron plenamente la efectividad del voto, pues si bien el PRI ganó en 1994 con un holgado margen la presidencia (50.1%, frente a 26.7% del PAN y 17.1% del PRD) y el congreso federal (60.0, 23.8 y 14.2%, respectivamente), perdió por primera vez el control de la Cámara de Diputados en 1997. A partir de entonces, ningún partido ha logrado convertirse en mayoría suficiente para controlar el Congreso y, más aún, se ha vuelto

¹⁸ Alberto Aziz, “La construcción de la democracia electoral”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, tomo 1, México, Océano, 2003; y Alberto Aziz y Jorge Alonso Sánchez, “Tres instituciones de la democracia mexicana: IFE, TEPJF e IFAI”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, tomo 3, México, Océano-El Colegio de México, 2009.

cada vez más plural. La confianza en las elecciones y, en especial, en el árbitro independiente, fue garantía suficiente para que en el año 2000 el PAN, la oposición más antigua y consistente en la historia política del país, derrotara al PRI por la Presidencia de la República.

Es preciso no perder de vista dos elementos. El primero es que la alternancia se logró de una manera pacífica y sin amenazar la estabilidad política, gracias a que existía ya un sistema electoral competitivo reconocido por los partidos y los ciudadanos, que se había construido durante al menos dos décadas de reformas que ampliaron la representación partidaria. El segundo, en buena medida consecuencia del anterior, es que el cambio democrático no se acompañó de una transformación estructural del sistema político. En rigor, el diseño actual es prácticamente el mismo del siglo pasado en cuanto a sus instituciones básicas y las atribuciones de cada una. El cambio se ha centrado, primero, en un nuevo, moderno y funcional sistema electoral, y segundo, en la liberalización de las instituciones, como son los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y los gobiernos estatales. Este punto es importante porque ha permitido que cada instancia u organismo pueda ejercer sus atribuciones constitucionales con plena autonomía gracias a que ya no existe la homogeneidad política y partidaria que impuso el PRI durante el siglo pasado.

La transición, sin embargo, solamente llevó consigo un cambio en el terreno electoral y de competencia partidaria, pero el resto de instituciones no fueron sometidas a ninguna revisión. Al final, la alternancia rompió con la homogeneidad política que impuso durante décadas el PRI y, al hacerlo, permitió que cada institución (poderes y gobiernos) pudiera aplicar sus facultades básicas, que datan desde la expedición de la Constitución en 1917. No se trata de una redistribución de facultades o del otorgamiento de nuevas que permitieran fortalecer a alguna institución o, al menos, ampliar su influencia. Se trata, simplemente, de que el pluralismo ha terminado con la homogeneidad que anulaba su funcionamiento al imponer un criterio partidario e ideológico único.

Lo anterior explica varios fenómenos nuevos de la vida política, como el sorprendente debilitamiento del ejecutivo, que en el pasado parecía todopoderoso y ejemplo de presidencialismo excesivo, y la activa participación de los gobernadores que han terminado con el también característico centralismo que dominó las relaciones federales en el pasado. Ni el poder legislativo ni los gobiernos estatales han obtenido más facultades constitucionales o administrativas; simplemente ahora pueden ponerlas en práctica porque ha desaparecido el dominio de un partido. Este aspecto es relevante porque es un cambio que, como se verá adelante, ha transformado las relaciones políticas y ha creado condiciones de pluralismo que no pueden ya

regresar al pasado. Esas condiciones determinan los márgenes de actuación de cualquier partido y candidato que gane los comicios, del mismo modo que lo hizo con los gobiernos del PAN desde el año 2000. Dicho en otras palabras, es ahora imposible una homogeneidad política que anule, como en el pasado autoritario, la participación y la autonomía institucional.

EL CAMBIO INSTITUCIONAL

El centro de las transformaciones electorales que dieron paso a la alternancia fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), primero como organismo autónomo del gobierno federal y luego como entidad autónoma del poder ejecutivo. En 1990 fue constituido después de las traumáticas elecciones de 1988, cuando se cuestionó seriamente el triunfo del PRI. En aquel entonces se concedió al IFE autonomía y participación decisiva a los partidos y los legisladores federales, pero continuó siendo presidido por un funcionario designado por el presidente la República. Fue en 1996 cuando la presión de los partidos opositores llevó a que el ejecutivo federal abandonara el organismo para ser dirigido por un Consejo General constituido por nueve consejeros, llamados ciudadanos, de los cuales uno lo preside, y que son elegidos por la Cámara de Diputados a propuesta de los partidos políticos.¹⁹

El IFE es el organismo encargado de organizar los comicios, instalar las casillas, elegir a sus funcionarios y contabilizar los votos, además de preparar y actualizar el padrón electoral, así como elaborar las credenciales de elector. Desde que le fue concedida su plena autonomía, el IFE se convirtió en un árbitro creíble y respetado tanto por los partidos como por los ciudadanos, que lo reconocieron como autoridad confiable para garantizar la emisión del voto y, sobre todo, su contabilización. Su función fue reconocida en el año 2000 con la derrota del PRI a la presidencia, pero seriamente cuestionada en 2006, cuando volvió a vencer el PAN, esta vez por una mínima diferencia. La causa de este cambio se debió en parte a los serios problemas políticos que se dieron con anterioridad en la conformación del Consejo General del IFE, y a los estrechos márgenes de los resultados electorales, pues mientras en 2000 Vicente Fox obtuvo 42.5%, con poco más de seis puntos de diferencia respecto del segundo lugar (el PRI), en 2006 Felipe Calderón fue declarado vencedor con 0.58% de diferencia respecto

¹⁹ Jean François Prud'homme, "The Instituto Federal Electoral: Building an Impartial Electoral Authority", en Mónica Serrano (ed.), *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, Londres, ILAS, University of London, 1998.

de Andrés Manuel López Obrador, del PRD.²⁰ Además del estrecho margen, la desconfianza la motivó el hecho de que el candidato derrotado representaba a la izquierda y no al PRI, lo que añadía una valoración positiva a la competencia.

También influyeron tanto la falta de habilidad del presidente y los consejeros del IFE para presentar los datos preliminares, como el hecho de que el sistema electoral se basa en la mayoría simple que, como fue obvio en 2006, puede ser estrecha, y en la falla, ya señalada con anterioridad, que permitía la intervención de actores no partidarios en las campañas políticas.²¹ El manejo inexperto de una singular situación política dañó la confianza ciudadana y en especial de los partidos en el IFE, y propició que la nueva legislatura empezara a remover a la totalidad del Consejo General y a preparar una nueva reforma electoral que corrige la inequidad anterior, en el año siguiente a los comicios.²² A pesar del tropiezo, el IFE logró recuperar su credibilidad. En enero de 2007, unos meses después de los comicios presidenciales, solamente 38% aprobaba su funcionamiento, pero en agosto de 2009, un mes después de las elecciones federales para renovar la Cámara de Diputados, la aprobación había aumentado a 73%.²³ Aunque la confianza en el IFE ha experimentado variaciones, mantiene un alto porcentaje entre los ciudadanos, pues en febrero de 2012 el organismo reunía 70% de mucha y regular confianza en las encuestas.²⁴

Al margen de las variaciones en las encuestas, que en buena medida dependen de las coyunturas electorales o de las críticas partidarias, el IFE se mantiene como una de las instituciones más respetadas. En términos generales, las instituciones políticas no gozan de la confianza ciudadana, sin

²⁰ La manera en que se eligen los consejeros ciudadanos constituye el centro de los problemas de funcionamiento del IFE, dado que se origina en propuestas de los partidos políticos y la aprobación de los diputados federales, lo que concede un poder extraordinario a los partidos y, sobre todo, ocasiona que los consejeros sean elegidos, primero, de acuerdo con sus afinidades ideológicas más que por su experiencia y conocimiento especializado, y segundo, que la correlación de fuerzas entre partidos le permita a alguno más influencia que a otros. Esta situación se presentó al renovarse el Consejo General poco antes de las elecciones de 2006, pues el PRD tuvo muy pocas posibilidades de elegir a los consejeros. Para muchos observadores esta circunstancia fue crucial para manejar las elecciones de 2006. Más allá de las posibles influencias, lo relevante es que el IFE mantiene un esquema de selección en el que los partidos pueden distorsionar su funcionamiento, ya sea porque eligen funcionarios afines o porque eligen a personas inexpertas.

²¹ Sobre la actuación del IFE véase también Ackerman, art. cit., pp. 99-103.

²² Hasta diciembre de 2011 la Cámara de Diputados no había designado a tres de los consejeros por diferencias entre los partidos políticos, lo que dañó seriamente la credibilidad del organismo electoral.

²³ Carta Parametría, *¿Sabemos algo sobre el IFE?*, enero de 2011.

²⁴ Consulta Mitofsky, *Preferencias ciudadanas*, febrero de 2012-2.

embargo, cuando se compara la que tiene el IFE respecto de otras, como la presidencia o los legisladores, resulta la más reconocida. Por ejemplo, en la última encuesta disponible (agosto de 2011), 13.4% de los ciudadanos tenían confianza en el instituto, mientras que 12.8% confiaban en la presidencia, 5.6% en los senadores, 5% en los diputados y 4.2% en los partidos políticos, muy por debajo del 6.1% que confiaba en la policía.²⁵ Como puede apreciarse, la política, y lo que la rodea, no es apreciada por los ciudadanos, pero destaca que en medio de ese descrédito el IFE mantenga la mejor posición.

El IFE se ha convertido en el centro de equilibrio y confianza ciudadana en los comicios, lo que permite que la participación se mantenga en rangos constantes y que se confíe en que efectivamente los votos influyen en la selección de autoridades. La participación, sin embargo, no ha cambiado radicalmente, pues con la única excepción de los comicios federales de 1994, en los que la abstención descendió hasta 23%, en los restantes se ha mantenido entre 41 y 55%. Incluso en las elecciones más importantes de la historia reciente del país, como fueron las de 1988, cuando Carlos Salinas ganó por un discutido porcentaje, y las de 2000, cuando el PAN ganó para lograr la alternancia, el abstencionismo fue de 53 y 36%.²⁶ No es tan sorprendente, como a simple vista parece, porque durante el autoritarismo se propició la apatía ciudadana y se afianzó la certeza de que las elecciones no tenían ninguna influencia real. Pero tampoco las cifras muestran una abstención mayor a la registrada en otras democracias, incluso consolidadas.²⁷

Aunque las condiciones han cambiado sustantivamente, todavía no se extiende la participación ciudadana como para abatir el abstencionismo. Sin embargo, lo relevante es que al menos para la mitad de la población en edad de votar, las elecciones son creíbles y la vía más adecuada para

²⁵ Consulta Mitofsky, *México: confianza en sus instituciones*, agosto de 2011. Los porcentajes varían en esta encuesta porque se preguntaba por la confianza en varias instituciones y no sólo por el IFE. Solamente la Iglesia (39.2%), las universidades (31.7%), el ejército (30.7%), la CNDH (24.2%), los medios de comunicación (22.2%) y los empresarios (16.2%), registraron mayor respaldo ciudadano. Cuando la encuesta pregunta específicamente por el IFE los porcentajes siempre aumentan.

²⁶ El abstencionismo no parece de ninguna manera descender. Las elecciones de 1994 han sido por muchas razones las de mayor participación (77.16% del padrón), pero en las siguientes ha descendido sistemáticamente: en las de 2000 fue de 63.97%, en 2006 llegó a 58.55% y en las de 2009, que solamente renovaron la Cámara de Diputados, fue de 44.61%.

²⁷ En Estados Unidos, por ejemplo, el abstencionismo se mantiene en 52%, en Suiza en 57% y en Japón en 41%. En Francia, España y Portugal oscila entre 32 y 34%. Gran Bretaña es uno de los países con más bajo porcentaje, que, de todas formas, es significativo con 25%. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, página electrónica: <http://www.iidh.ed.cr>

designar a las principales autoridades políticas. En este aspecto se basan los fenómenos quizá más valorados en la democracia como son la alternancia y la pluralidad en la representación política. Durante la mayor parte del siglo pasado, el PRI consiguió un dominio casi absoluto en los puestos de elección popular y de gobierno, lo que por supuesto puso en duda la utilidad de los comicios y el papel de los partidos políticos. Como se aprecia en el cuadro 1, de 1964, cuando se introdujo la figura de diputados de partido, primera versión de la representación proporcional, a 1988 el PRI obtuvo cómodas mayorías en el congreso: 80% en la Cámara de Diputados y 100% en la de Senadores. Pero a partir de 1988, cuando el PRI enfrentó una activa oposición que puso en duda su victoria presidencial y lo hizo perder temporalmente el control del congreso, el dominio del PRI ha desaparecido. Como se aprecia en el cuadro, lo más destacado es que la caída del PRI no ha favorecido a ningún partido en particular, pues si bien el PAN y el PRD han aumentado su presencia, ninguno ha sido capaz de obtener la mayoría legislativa. El punto fundamental es que se ha extendido la representación partidaria, lo que ha significado equilibrar las fuerzas de los tres partidos grandes (PRI, PAN, PRD), en especial los dos primeros, y aumentar la presencia de los partidos pequeños que rondan ahora 10% de los asientos en ambas cámaras.

CUADRO 1
Pluralismo
Porcentajes / promedios

| <i>Periodo</i> | <i>PRI</i> | <i>PAN</i> | <i>PRD</i> | <i>Otros</i> |
|----------------------------|------------|------------|------------|--------------|
| <i>Cámara de Diputados</i> | | | | |
| 1964-1988 | 79.9 | 10.2 | - | 10.5 |
| 1988-1997 | 58.7 | 20.6 | 8.7 | 12.0 |
| 1997-2012 | 40.7 | 33.2 | 18.8 | 7.8 |
| <i>Cámara de Senadores</i> | | | | |
| 1964-1988 | 100.0 | - | - | - |
| 1988-1997 | 69.5 | 18.0 | 9.4 | 3.5 |
| 1997-2012 | 33.9 | 38.7 | 16.0 | 11.5 |

Fuente: Congreso de la Unión, México, Legislaturas LVIII-LXI.

La extensión del pluralismo ha impedido que algún partido controle por sí mismo el Congreso, lo que ha forzado a negociaciones y coaliciones temporales. La pluralidad ha sido una de las expresiones más notables de

los ciudadanos porque en ningún periodo, ni siquiera cuando la alternancia en el ejecutivo estuvo presente, los ciudadanos han aceptado entregarle el Congreso al ganador presidencial. Ha sido claro que desde 1997, y sobre todo en la época de la alternancia, la homogeneidad partidaria ya no es una opción política debido a la activa participación ciudadana. Más aún, ha sido usual que las elecciones de medio término se hayan convertido en un ejercicio de evaluación ciudadana del gobierno, hasta ahora, negativa. En 1997 el PRI solamente alcanzó 47.8% frente a 60% de 1994. El PAN, que obtuvo 41.4% en 2000, descendió hasta 30.2% en 2003, y lo mismo ocurrió en 2009, cuando consiguió solamente 28.6%, frente al 41.4% de 2006. Así, además de instalarse los gobiernos divididos, característicos del pluralismo en los sistemas presidenciales, en México, dado su sistema multipartidista, se ha fragmentado la representación a tal grado que ningún partido puede controlar el Congreso. Si bien es difícil identificar los motivos de esta práctica, y en especial el grado de racionalidad con la que deciden los ciudadanos, lo cierto es que los votantes han impedido que el partido del presidente domine la asamblea, clara enseñanza del pasado priista.

Pero quizá el cambio más relevante de la joven democracia mexicana se encuentre en la alternancia experimentada en los gobiernos estatales. El cuadro 2 muestra cómo ha cambiado la presencia partidaria en las entidades mexicanas a partir de 1989, cuando se produjo la primera derrota priista. En ese año, el dominio del PRI era indiscutible pues gobernaba 31 de las 32 entidades. Pero a partir de 1994, durante el último gobierno priista, la oposición ha avanzado significativamente. El primer dato a destacar es que si bien el PRI gobierna el mayor número de entidades, su control ha descendido hasta 20 gubernaturas. En el mismo sentido, PAN y PRD han mantenido cifras relativamente constantes en los últimos dos sexenios, los que corresponden al cambio presidencial.

CUADRO 2
Alternancia política gubernaturas 1988-2011

| <i>Partido</i> | <i>1988</i> | <i>1994</i> | <i>2000</i> | <i>2006</i> | <i>2011</i> |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| PRI | 31 | 29 | 19 | 17 | 20 |
| PAN | 1 | 3 | 9 | 10 | 8 |
| PRD | 0 | 0 | 4 | 5 | 3 |
| Otros | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |

Fuente: Investigación propia.

Otro dato es el ejercicio de la alternancia. De las 32 entidades, solamente doce (37.5%) no han experimentado un cambio de partido, pero diecinueve (59.4%) lo han hecho entre una y dos veces, y en un estado tres, lo que demuestra que la mayoría de entidades de la República la práctica democrática de sustituir partidos en el gobierno se ha convertido en realidad. Al lado de este resultado, debe señalarse que de los doce estados que no han cambiado de partido en el gobierno, nueve se mantienen priistas, lo que significa que en casi un tercio de todos los estados no ha gobernado otro partido que no sea el PRI. Al mismo tiempo, nada menos que en el Distrito Federal, es el PRD el que ha conservado el control desde su primera elección. En Baja California, primera entidad donde se registró la alternancia, el PAN se ha mantenido sin interrupciones. En otras palabras, no ha sido solamente el PRI el que ha conservado las preferencias ciudadanas.

Un último aspecto a subrayar en este campo es que la alternancia, en la mayoría de las entidades donde se ha producido, siempre se ha originado en una competencia entre dos fuerzas políticas (PRI-PAN o PRI-PRD), nunca entre los tres partidos, lo que ha dado lugar a que los cambios de gobierno siempre tengan como una opción al PRI. Únicamente en tres entidades (Baja California Sur, Chiapas, Tlaxcala) los cambios han favorecido a los tres partidos, lo que sugiere que la fuerza de cada organización es muy variable en las entidades, lo que afecta no sólo sus posibles ventajas en el gobierno local sino también su representación federal.

La alternancia en los estados es particularmente importante porque demuestra que el fenómeno ya estaba presente en la política mexicana al menos diez años antes de que el PAN consiguiera la Presidencia de la República. Más aún, si se ampliara la observación a presidencias municipales, congresos locales y al mismo congreso federal, es claro que ese resultado electoral tiene una larga tradición en la política mexicana. En ese sentido, la alternancia experimentada en el año 2000 no puede considerarse como el inicio de la democratización, sino como un momento clave en términos de pluralidad política y, adicionalmente, revela que no es tan novedosa para los ciudadanos. Con todo, conviene no perder de vista que eso no significa que no puedan darse retrocesos, dado que, como veremos más adelante, persisten importantes debilidades en la democracia mexicana.

LAS CONSECUENCIAS DE LA AUTONOMÍA

Si la alternancia es un buen indicador del funcionamiento democrático, las consecuencias que ella produce en las instituciones pueden ilustrar el alcance del cambio. Como fue señalado páginas antes, el proceso democrático en

México se concentró en el ámbito electoral y no produjo modificaciones en las facultades o equilibrios de las principales instituciones del sistema. No obstante, el pluralismo y la alternancia sí han propiciado una notable liberalización de la política que ha permitido que las instituciones recuperen la autonomía necesaria para desarrollar las que tenían y que no podían ejercer debido al dominio de un solo partido. El Congreso y las gubernaturas son los mejores ejemplos de este proceso.

Durante la hegemonía priista el Congreso se condujo como una entidad tan subordinada que llegó a pensarse que estaba determinada por un desequilibrio constitucional. La realidad es que, por el contrario, el Congreso cuenta con variadas facultades que no sólo le permiten legislar en aspectos centrales de la vida económica y política del país, sino que le otorgan la posibilidad de vigilar al ejecutivo federal. Además de recursos para supervisar acciones del gobierno, el Congreso tiene la atribución fundamental de modificar las iniciativas presidenciales, en especial aquellas que suponen modificaciones a la Constitución. En contraste, el ejecutivo, contra todos los supuestos tradicionales acerca del presidencialismo excesivo, no cuenta con recursos constitucionales que le permitan enfrentar un Congreso opositor, pues no está facultado con la exclusividad para presentar iniciativas de ley, legislar por decreto o convocar a plebiscito o referéndum, lo que lo convierte en uno de los presidencialismos más débiles del mundo y en particular de América Latina.²⁸

Esta debilidad, que data del diseño original de la Constitución en 1917, no fue visible porque la homogeneidad impuesta por el PRI obligaba al Congreso a someterse a las políticas dictadas por el ejecutivo, pero en las condiciones actuales, en las que ningún partido controla la asamblea y menos aún el del presidente en turno, los legisladores y sus partidos pueden proponer iniciativas libremente y aprobarlas con márgenes amplios, incluso cuando sean contrarias al interés presidencial. Pero más relevante es que puede rechazar las que el ejecutivo estime necesarias para desarrollar sus programas de gobierno, sobre todo cuando implican cambios a la Constitución. Eso es lo que ha ocurrido desde 1997 y en particular con los gobiernos del PAN que han intentado introducir reformas estructurales en el terreno fiscal, energético y laboral, que obligan a cambiar preceptos constitucionales que se han convertido en símbolos nacionalistas o que simplemente suponen altos costos electorales.

La democracia se ha desarrollado en México en medio de frecuentes conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo que en algunos momen-

²⁸ Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.

tos han amenazado la gobernabilidad del país. Como lo ha comprobado la tradición estadounidense, la más antigua democracia presidencial, los conflictos en los gobiernos divididos no conducen necesariamente a la parálisis si la tradición política, la disposición y experiencia de la élite gobernante facilita las negociaciones y la construcción de mayorías legislativas. El punto es relevante porque lleva a un problema delicado en las jóvenes democracias que es la experiencia de las nuevas élites. Esto ha sido decisivo en México porque a la debilidad del ejecutivo federal se agrega la evidente inexperiencia de la nueva élite panista.²⁹ La combinación ha sido riesgosa y ha propiciado que el desempeño gubernamental haya sido poco eficaz y en ocasiones (como en la economía, por ejemplo) incluso peor que en el pasado priista.³⁰ Este es un detalle a tenerse en cuenta porque su real desempeño ha tenido efectos en la percepción de la sociedad que ha castigado a los gobiernos mediante las elecciones.

Este es uno de los cambios más destacados del proceso de democratización porque si bien ha permitido que el Congreso recupere su autonomía y con ella su verdadera función de contrapeso institucional, lo ha hecho dentro de condiciones muy delicadas porque desde su origen existe un desequilibrio de facultades que favorece al poder legislativo. Este desequilibrio es riesgoso porque en situaciones de gobierno dividido y, más aún, cuando las cámaras no cuentan con mayorías suficientes, no sólo del partido del presidente sino de alguno otro, la asamblea puede convertirse en un ariete político contra el jefe del ejecutivo y su partido. Además de los recurrentes conflictos (como fuera frecuente durante la primera administración panista de Vicente Fox), surge un desafío más delicado porque afecta el funcionamiento mismo del gobierno y en consecuencia los alcances de sus políticas públicas.

La política económica y, por ende, el presupuesto público disponible para desarrollar programas de crecimiento y satisfacción social han demandado reformas estructurales que, por un lado, redefinirían las relaciones de propiedad y financiamiento de empresas públicas y, por otro, permitirían mayores ingresos fiscales. Estas reformas, que son necesarias para el funcionamiento del gobierno, deben ser aprobadas por el poder legislativo, el cual, como ya ha sido señalado, puede rechazarlas sin que el ejecutivo cuente con

²⁹ Un análisis detallado se encuentra en Rogelio Hernández Rodríguez, “¿Aprende a gobernar la oposición? Los gabinetes presidenciales del PAN, 2000-2010”, *Foro Internacional*, vol. 51, núm. 1, enero-marzo de 2011, pp. 68-113.

³⁰ Contra todos los pronósticos, los resultados económicos favorecen a los gobiernos priistas, pues mientras la economía creció con Fox y Calderón entre 2.13 y 1.45% anual promedio, los de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo lo hicieron casi al 4% (las cifras son las siguientes: CSG: 3.90%; EZ: 3.40%; VF: 2.13%; y FCH: 1.45% [2007-2011]. Inegi, febrero de 2012).

recursos para conseguir su aprobación. Sin recursos constitucionales suficientes, el ejecutivo solamente dispone de su habilidad para negociar y construir mayorías de corto plazo que, sin embargo, son poco probables cuando se trata de reformas que entrañan una polarización ideológica y costos electorales. La experiencia de los dos gobiernos de alternancia, ambos panistas, revela que en las condiciones actuales de desequilibrio institucional entre los poderes las únicas opciones son el conflicto que conduce a la parálisis, como fue el caso con Fox, o negociaciones parciales para reformas que poco ayudan a mejorar las políticas públicas, como sucediera con Calderón.

Aunque la autonomía del poder legislativo ha sido positiva, puede convertirse en una de las principales amenazas a la joven democracia mexicana si no se introducen modificaciones que concedan al ejecutivo más facultades para mantener una relación equitativa y equilibrada con la asamblea. Con independencia del partido que pueda ganar las elecciones, el funcionamiento gubernamental puede ser entorpecido porque hasta ahora el Congreso tiene la capacidad de desechar o bloquear iniciativas presidenciales debido a un diseño institucional y constitucional históricamente desfavorable al ejecutivo. Como se verá adelante, en las jóvenes democracias una de las razones por las cuales la población decide ejercer el voto para sustituir a un partido, e incluso preferir a uno autoritario, consiste en la falta de mejoría de sus condiciones económicas y sociales, lo que se atribuye al funcionamiento de la democracia y no, como en realidad es, a los gobiernos. Dicho en otras palabras, por más avances institucionales que experimente la democracia, si el diseño constitucional no permite una relación equilibrada entre los poderes, el funcionamiento gubernamental seguirá siendo deficiente y causa importante de desilusión ciudadana.

El pluralismo en los gobiernos estatales también ha tenido un efecto directo en la autonomía de los gobernadores que en el pasado priista, al igual que el Congreso, sufrieron una fuerte subordinación. El control de los gobiernos y mandatarios tenía dos orígenes. El primero era el control presupuestal y en particular la programación y desarrollo de las obras públicas, ambas en manos del gobierno federal. La segunda descansaba en el dominio priista que convertía al ejecutivo federal en el líder del partido y los mandatarios. Ambas condiciones han desaparecido desde fines del siglo pasado. Debido a las crisis económicas que se presentaron en México en los años ochenta y a las medidas que adoptó el gobierno federal para controlar el gasto público, se promovieron reformas que ampliaron las facultades de municipios y gubernaturas y se les trasladaron actividades hasta entonces centralizadas en las secretarías de Estado.

La transferencia de tareas obligó al gobierno federal a ampliar las partidas presupuestales para que los gobiernos estatales pudieran atenderlas

sin afectar su calidad. Hacia fines de los años noventa se formalizó el esquema actual de colaboración federal que si bien mantiene la recaudación en manos del gobierno central, ahora cuenta con elementos objetivos y obligaciones constitucionales para entregar recursos a los estados. Además de que las cantidades entregadas son significativas y le permiten a los mandatarios desarrollar proyectos propios y, desde luego, obtener apoyos electorales, han obtenido libertad para manejarlos porque la supervisión y el control de los financiamientos son pocos, lentos y poco eficaces para evitar desvíos en su aplicación. Más allá de los riesgos de corrupción, lo importante es que los mandatarios pueden emplear los recursos con gran discrecionalidad que, con frecuencia, tienen claros propósitos políticos y electorales.³¹

Los mandatarios se han convertido en actores relevantes en la política nacional porque su poder les permite no sólo independizarse del ejecutivo federal sino de sus propios partidos, de tal manera que pueden poner en marcha proyectos particulares sin que encuentren límites institucionales. A los excesos de algunos mandatarios, cometidos por igual por miembros del PRI que del PAN o el PRD, han seguido novedosas acciones concertadas por ellos. La más importante fue la fundación de la Conferencia Nacional de Gobernadores en 2002, en la que están agrupados los 32 mandatarios sin que el origen partidario influya en sus acuerdos. Con la fuerza organizada, que en el pasado priista era impensable, los gobernadores han conseguido modificaciones en el diseño presupuestal y, lo más importante, ampliaciones significativas.

Como puede observarse, la democracia verificable en la alternancia en el poder ejecutivo federal, se ha acompañado de transformaciones institucionales profundas, no sólo en cuanto a la relevancia que han adquirido los procesos electorales para elegir autoridades, sino en las funciones y relación que guardan los poderes legislativo y ejecutivo, así como los gobernadores y el presidente la República. En rigor, la democracia ha significado una dispersión de fuerzas políticas que si bien demanda ajustes para evitar conflictos, hace imposible que regrese la homogeneidad característica del pasado priista. Dicho de otra manera, no parece probable ya la unificación

³¹ Para el nuevo papel de los gobernadores véase Rogelio Hernández Rodríguez, *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México, 2008; Laura Flamand, "Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales. Avances y retrocesos", en José Luis Méndez (coord.), *Estado, gobierno y políticas públicas en el México del siglo XXI*, México, El Colegio de México, 2010 (*Los grandes problemas de México*, t. 13), pp. 495-522; Tonatiuh Guillén López, "Federalism and the Reform of Political Power", en Selee y Peschard, *Mexico's Democratic Challenges...*, pp. 187-202; Carlos Martínez Assad, "Los gobernadores y el sistema político", en Octavio Rodríguez Araujo, *op. cit.*, pp. 197-225.

partidaria ni en el Congreso ni menos aún en los 32 estados, que pudiera revivir al ejecutivo poderoso y centralizado.³²

LAS DEBILIDADES DE LA DEMOCRACIA

La democracia ha sido tradicionalmente uno de los conceptos más debatidos de la ciencia política porque a muchos observadores las condiciones de competencia para elegir gobernantes no les parecen suficientes para que una democracia realmente exista. Las críticas al llamado modelo formal de la democracia son variadas y comprenden diversos aspectos. Para algunos analistas la democracia debería satisfacer las necesidades sociales de la población, eliminar o al menos reducir al mínimo las desigualdades económicas de los grupos sociales, eliminar la discriminación de género y étnica. La democracia, en su momento llamada “social”, en buena medida surgió en los países con más agudas carencias socioeconómicas, en los cuales las transiciones terminaron con los regímenes autoritarios pero no dieron lugar a gobiernos eficientes que resolvieran lo que parecían necesidades más apremiantes.³³ Para estas críticas, la democracia debería construir una sociedad igualitaria en términos sociales y económicos, pretensión añeja pero que, en sentido estricto, no depende de los términos de competencia y participación ciudadana sino de la capacidad de los gobiernos para proponer, diseñar y poner en práctica políticas públicas de interés social. Las inequidades sociales y económicas existen en todas partes del mundo, incluidas las democracias consolidadas. Desde luego, las carencias no tienen el mismo alcance social en los países desarrollados que en los subdesarrollados, pero su sola existencia en ambos prueba que la democracia no es la variable determinante sino las capacidades de los gobiernos que de ella surgen.

Por muchos años se supuso que las deficiencias eran propias de los sistemas autoritarios, pero conforme el mundo ha transitado hacia la democracia, cada vez es más claro que ese ideal de igualdad social y económica no se presenta ni siquiera en las sociedades más desarrolladas y con

³² La advertencia apunta a las fortalezas institucionales pero ello no implica que al recuperar la presidencia y, acaso, conseguir la mayoría en el congreso, el PRI no intente restaurar la centralización o algún grado de homogeneidad política.

³³ Norberto Bobbio es la principal fuente de esta interpretación: *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986. Véase también Francisco Weffort, *¿Cuál democracia?*, San José, Flacso, 1993; y Manuel Antonio Garretón, “La democracia entre dos épocas: América Latina en 1990”, *Foro Internacional*, vol. 32, núm. 125, julio-septiembre de 1991. Sin embargo, todavía persiste la crítica, incluso por organismos internacionales: PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, ONU, 2004.

sistemas democráticos de muy larga duración. De ahí, por ejemplo, que se haya desarrollado la perspectiva de la “calidad” de la democracia; en general, ésta consiste en integrar un conjunto de aspectos socioeconómicos, jurídicos, etcétera, con el que se “mide” el grado de calidad de los sistemas y que difícilmente aprueban incluso las democracias más avanzadas.³⁴

Otra crítica pone el énfasis en la supervivencia de prácticas tradicionales, creadas o permitidas por el autoritarismo, que persisten pese a la competencia y la alternancia. Se trata de la corrupción, el clientelismo, la ausencia de mecanismos adecuados de transparencia en el ejercicio de las dependencias públicas y la aplicación rigurosa y clara del Estado de derecho, lo que dicho de otra manera implica la igualdad ante la ley. Se trata de uno de los desafíos más importantes de la democracia, pues enfrenta la formalidad de la política moderna, que puede, como en el caso mexicano, ser avanzada con las prácticas informales, tradicionales, que condicionan la política cotidiana.

Esta es sin duda una advertencia pertinente porque aun desde el punto de vista institucional la democracia mexicana sigue presentando asuntos pendientes, varios de ellos originados en el pasado autoritario y otros aparecidos durante el mismo proceso de cambio político. El sistema político mexicano se ha vuelto más plural, los marcos legales e institucionales sufrieron cambios importantes, el partido dominante de antaño parece haber renunciado a su “derecho histórico al poder” y los espacios para el debate político e ideológico se han ensanchado considerablemente. El *acceso* al poder en todos los niveles se ha abierto, y con la desaparición de la homogeneidad unipartidista surgió un nuevo campo político entre los poderes ejecutivos, legislativos y jurídicos. Aún así, como lo demostró el proceso electoral federal de 2006, el sistema electoral, responsable de organizar el acceso al poder, todavía mostraba claras vulnerabilidades tanto en su capacidad para eliminar dudas sobre la equidad de la contienda política como en el inadecuado funcionamiento institucional en el conteo (IFE) y en la valoración jurídica de los resultados (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF). Eso permitió que algunos críticos, como Meyer, dijeran que en 2006 “la estructura institucional heredada por la joven democracia mexicana [...] resultó incapaz de avalar lo que requiere

³⁴ Dirk-Berg Schlosser, “Indicators of Democracy and Good Governance as Measures of the Quality of Democracy in Africa: A Critical Appraisal”, *Acta Política*, vol. 39, núm. 3, 2004, pp. 248-278; David Altman y Aníbal Pérez-Liñan, “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in Eighteen Latin American Countries”, *Democratization*, núm. 2, 2002; David F. J. Campbell, “Measuring the Quality of Democracy: A Global Comparison”, Washington, D. C., Georgetown University, Center for Democracy and the Third Sector, Working Paper, 2004.

cualquier democracia que funcione bien: garantizar una lucha en buena lid que, consecuentemente, dispensase legitimidad a quien ejerce el poder”.³⁵ Las vulnerabilidades electorales podrían incrementarse, en caso de que se profundicen las debilidades de la democracia analizadas abajo.

La relación entre equidad e imparcialidad en las instituciones electorales y legitimidad política lleva a preguntar por el *ejercicio* del poder. ¿Cuáles son los méritos de la alternancia respecto de las “herencias autoritarias”? Soledad Loaeza ha señalado que el ejercicio del poder hizo al “PAN concupiscente como el PRI”, lo que puede generar riesgos para la estabilización y profundización de la democracia mexicana.³⁶

Una de las piezas claves del autoritarismo priista fue el control sobre sectores sociales y económicos corporativizados. Aunque no cabe duda de que las transiciones políticas y económicas han redefinido y limitado el poder del corporativismo, la alternancia panista no ha podido o no ha querido dismantelar piezas clave de la arquitectura corporativista mexicana,³⁷ mucho menos el de los grandes intereses económicos. Si el juicio de Aguayo en el sentido de que la herencia del foxismo ha sido “la entronización [...] de una cultura en la cual el poder y el dinero son lo único que importa”,³⁸ podría verse demasiado severo, un importante estudio del Banco Mundial sobre México básicamente argumentaba lo mismo, cuando advertía sobre “el papel de grupos especiales de interés en subvertir el proceso democrático en México y socavar la calidad de las políticas públicas”. Esos grupos corporativistas empresariales y sociales “están mediando –y muchas veces capturando– la relación entre el liderazgo político y los ciudadanos [...] como votantes”.³⁹

Con todo y que la historia institucional del PAN expresa su compromiso con la autonomía de las organizaciones sociales, el rechazo al corporativismo, la promoción de la democracia liberal y las estrategias de vinculación

³⁵ Lorenzo Meyer, *El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad*, México, Océano, 2007, pp. 173-174. Sobre el conteo y valoración jurídica, véase José Antonio Crespo, “El proceso de escrutinio y cómputo. Omisiones de las autoridades”, *Política y Gobierno*, volumen temático, 2009, pp. 201-224. Del mismo autor: 2006, *hablan las actas: las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, México, Random House Mondadori, 2008; y Reynaldo Ortega, *Movilización y democracia: España y México*, México, El Colegio de México, 2008.

³⁶ “El poder hizo al PAN concupiscente como el PRI, dice Soledad Loaeza”, *La Jornada*, 25 de noviembre de 2010.

³⁷ El mayor y más claro ejemplo de ello es la abierta asociación del PAN y del presidente Calderón con el Partido Nueva Alianza (Panal), dependiente del más tradicional y corporativista sindicato de México, el Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), dirigidos ambos por Elba Esther Gordillo. En las elecciones de 2006 el PAN difícilmente hubiera ganado sin el apoyo activo del Panal y el SNTE.

³⁸ Sergio Aguayo, *op. cit.*, p. 142.

³⁹ World Bank, *Democratic Governance in Mexico...*, pp. VIII-IX.

con ciudadanos individuales, una vez llegado al poder su comportamiento político mostró que sus gobiernos obedecían a reglas e intereses mucho más mundanos.⁴⁰ Si no fuera así, ¿cómo podría explicarse que el PAN formara una alianza no sólo con la encarnación del corporativismo antidemocrático del viejo PRI, es decir, con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), sino también con algunos gobernadores priistas corruptos, todo con el fin de triunfar en las elecciones presidenciales de 2006? No se trata solamente de las limitaciones del PAN para ganar votantes, sino del hecho de que el clientelismo es una práctica política generalizada en el mundo, incluidas las democracias establecidas. Lo que ha facilitado su adopción por parte del PAN ha sido la vinculación estrecha del clientelismo con el corporativismo que auspició el autoritarismo y que ha resultado tan aceptable para las nuevas condiciones políticas del país así como lo fue bajo el dominio priista. La diferencia esencial radica en que mientras en el mundo desarrollado el clientelismo aparece básicamente en los procesos electorales, en México es una práctica mucho más generalizada, más social y cotidiana, que siguen utilizando lo mismo partidos que gobiernos y que, por ende, se mantiene viva en la política y, más ampliamente, en la sociedad.⁴¹

No cabe duda de que la alternancia ha traído la modernización del corporativismo y la asimilación del mismo por parte de la nueva élite gobernante panista, lo que puede tener consecuencias graves para la equidad en la elección de autoridades. Los vínculos más sólidos entre el Estado, el PAN y los intereses corporativistas se encuentran fuera del dominio de la representación, el control y la rendición de cuentas democráticos, conquie constituyen el terreno de los clientelismos, los privilegios, la corrupción y la impunidad resistentes.⁴² Las nuevas debilidades institucionales de México

⁴⁰ Sobre la doctrina panista acerca de la relación entre el partido y la sociedad, véase Steven T. Wuhs, *Savage Democracy: Institutional Change and Party Development in Mexico*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 2008, pp. 92-100.

⁴¹ Programas como Oportunidades, del gobierno federal panista, y el reparto de dinero a ancianos y estudiantes por parte del gobierno perredista del Distrito Federal, son adecuaciones o innovaciones de prácticas priistas que sin embargo, les han redituado beneficios electorales a ambos partidos.

⁴² En un interesante estudio reciente, Morris sostiene que el debilitamiento del Estado central, de poderes informales y mecanismos de control priistas han sido decisivos en desatar nuevas fuentes de inestabilidad y desorden, así como han creado nuevas oportunidades de corrupción y de conductas arbitrarias. Su conclusión no deja lugar a dudas: "la democratización y la presidencia de Vicente Fox no lograron frenar o modificar de manera fundamental la corrupción en México". Stephen D. Morris, *Political Corruption in Mexico: The Impact of Democratization*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2009, p. 230. Esta conclusión ha sido suscrita, incluso, por miembros prominentes del PAN. Véase "PAN: 10 años en el poder sin lograr la auténtica transición a la democracia", *La Jornada*, 28 de noviembre de 2010.

y los nuevos riesgos a los que está expuesto minan los intereses del Estado, la vigencia del Estado de derecho e incluso promueven cambios en los patrones establecidos de corrupción, puesto que el soborno desplaza cada vez más a la extorsión por agentes del Estado, por medio del cual “agentes de la sociedad usan medios extralegales a fin de capturar e influenciar a funcionarios estatales”.⁴³

Los partidos políticos son instituciones clave en los sistemas democráticos ya que articulan los intereses en la sociedad civil y los agrupan en la sociedad política. Existe una amplia gama de cambios estructurales (que por razones de espacio no es posible analizar aquí), los cuales han afectado las relaciones entre los partidos y grupos de interés, en el sentido de que los primeros se han convertido cada vez más en agentes del Estado que emplean sus recursos y buscan asegurar la sobrevivencia colectiva. Aunque el desarrollo del así llamado partido-cártel en un principio fue advertido en las democracias establecidas, sus características esenciales han llamado la atención de los estudiosos de las democracias nuevas y post-autoritarias. Término acuñado por Katz y Mair, el *partido-cártel* se caracteriza por ser la interpenetración de partido y Estado, así como la colusión de los actores partidistas principales.⁴⁴ Desde esta perspectiva, se supone que los partidos políticos tienen una fuerte dependencia de los recursos estatales y funcionan cada vez más como los cárteles, que limitan la competencia política y sólo buscan asegurar el éxito electoral propio. Algunas de las condiciones identificadas que parecen propiciar el surgimiento de los partidos-cártel, resultan ser sumamente relevantes para el caso de México, a saber: por un lado, la acusada disponibilidad del apoyo del Estado a los partidos y, por el otro, las aumentadas oportunidades para el clientelismo y control por parte de los partidos.⁴⁵

La observación es pertinente a México porque los partidos políticos reciben del Estado una enorme cantidad de recursos financieros. Entre 2000 y 2009, más de cinco mil millones de dólares llegaron directamente a las arcas de los partidos políticos, casi la tercera parte de todos los recursos públicos destinados a los procesos electorales, de los más costosos del mundo (aun sin incluir los dineros de campaña ilegales). No es de sorprenderse, como argumenta Prud'homme, que pese a las diferencias entre ellos, los tres principales partidos políticos logren mantener el control sobre las con-

⁴³ Morris, *op. cit.*, p. 232.

⁴⁴ Richard S. Katz y Peter Mair, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics*, vol. 1, núm. 1, 1995, pp. 5-28. Véase también su contribución más reciente, “The Cartel Party Thesis: A Restatement”, *Perspectives on Politics*, vol. 7, núm. 4, pp. 753-766.

⁴⁵ Katz y Mair, art. cit., p. 17.

diciones de la contienda electoral, sobre el acceso a la representación y, por ende, sobre los generosos flujos de dinero.⁴⁶ Algunos analistas subrayan que a consecuencia de esta situación, la sociedad civil y las ONG han quedado marginadas del debate y del desarrollo de políticas públicas. Incluso, ha ocasionado que las ONG se hayan vuelto vulnerables a las secuelas de las disputas partidistas.⁴⁷ Es una crítica que parte, desde luego, de una apreciación de la cuestión de cuáles actores deben participar, tanto en la política como en la elaboración de políticas públicas.

El financiamiento es uno de los aspectos más delicados, porque de no tratarse de recursos públicos tendría que provenir del financiamiento privado, mucho más riesgoso por los compromisos que pudieran establecerse entre organismos privados, partidos y representantes en los poderes. México resolvió el dilema manteniendo al Estado como el proveedor del dinero que emplean los partidos para su sobrevivencia y su competencia electoral, y estableció un mecanismo objetivo de asignación de acuerdo con sus porcentajes de votación. Sin embargo, más allá de la procedencia, el punto a discutir es cómo los partidos han convertido al financiamiento en una razón particular para constituirse, competir y asegurarse un espacio de influencia política. Aunque la legislación establece un mínimo de 2% de votación nacional para sostenerse como partidos, el umbral no ha impedido que se formen nuevas organizaciones que logran sobrevivir al menos una elección sin más beneficio que recibir durante ese tiempo un generoso financiamiento.⁴⁸

La crítica que señala que en México los partidos políticos se convirtieron en “los hijos predilectos y malcriados de la transición” resulta más consistente: echados a perder por cantidades abundantes de dinero público que socava sus relaciones con el electorado, se corrompen las relaciones

⁴⁶ Jean-François Prud'homme, “The Restructuring of the Party System in the Wake of the 2006 Elections”, en Selee y Peschard, *Mexico's Democratic Challenges...*, pp. 55-56.

⁴⁷ Mariclaire Acosta, “The Role of Civil Society”, en Selee y Peschard, *Mexico's Democratic Challenges...*, pp. 268-280.

⁴⁸ La estrategia ha sido redituable. Baste mencionar como ejemplo la legislatura LX, 2006-2009, en la que cinco pequeños partidos lograron ocupar curules en ambas cámaras. Los partidos del Trabajo, Verde Ecologista, Convergencia, Nueva Alianza y Socialdemócrata tuvieron 60 diputados federales y 17 senadores, lo que representaba 12% de la cámara baja y 13% de la alta. En la legislatura siguiente sólo el Partido Socialdemócrata no pudo mantener su registro, pero los cuatro restantes ocuparon 51 diputados, equivalentes a 10.2%, y 18 senadores, igual a 14% (Congreso de la Unión, legislaturas LX y LXI, 2006-2009, 2009-2012). Los porcentajes de votación de los cuatro partidos en 2009 no fueron significativamente superiores respecto de 2006, lo que revela que no tienen interés en crecer y convertirse en auténticos competidores por el poder, sino mantener un espacio seguro que les proporcione recursos económicos e influencia política.

con los medios de comunicación y ocurre un impacto negativo en la vida interna del partido. La actual política partidista se centra, ante todo, en disputas vehementes en torno a los puestos, y presta poca atención al debate ideológico, a la formación de ciudadanos o al reclutamiento de nuevos líderes talentosos. Un partido como el Verde Ecologista se deja entender muy bien como un lucrativo negocio familiar. La persistencia de la tendencia arriba esbozada puede terminar por convertir a los partidos en “un lastre para la democracia”.⁴⁹ De hecho, en el juicio de muchos ciudadanos comunes ya lo son, o bien la consideran una amenaza para la sobrevivencia del experimento democrático del país, “al menospreciar la afiliación partidista, mellar la representación y minar la institucionalización del sistema partidista”.⁵⁰ Si bien no es extraño que los partidos cuenten con financiamiento público para desarrollar sus actividades e incluso garantizarse su sobrevivencia, en México esta condición se ha convertido en un estímulo para formar partidos; no para ofrecer opciones programáticas o ideológicas, sino para beneficiarse del financiamiento seguro.

El corporativismo modernizado, con las concomitantes redes de favoritismo y corrupción y la involución del sistema partidista del país, son factores de mucha importancia en lo que constituye el segmento más endeble de la democracia mexicana y, además, posiblemente, su mayor amenaza: el frágil Estado de derecho y la naturaleza poco sólida de los derechos ciudadanos. Pueden discernirse dos causas de origen. En primer lugar, la mediación personalista del acceso al poder y a los recursos —que abarca abigarradas expresiones como el clientelismo y el caciquismo— distorsiona el principio de igualdad ante la ley de manera fundamental y genérica, y diferencia los derechos a partir de argumentos particularistas más que por principios constitucionales.⁵¹

Mientras que lo anterior representa un referente político cultural, o bien un ataque cotidiano a la vigencia del Estado de derecho —y ese es el segundo origen—, el reciente aumento de la inseguridad y de la violencia ha aportado una dimensión completamente nueva al problema. Las estrategias agresivas del crimen organizado así como la respuesta militarizada del Estado han sumergido al país en una situación en la que el Estado de derecho y los derechos ciudadanos están permanentemente en riesgo; esta situación tiene consecuencias de largo alcance para las relaciones

⁴⁹ Aguayo, *op. cit.*, p. 240.

⁵⁰ Wuhs, *op. cit.*, p. 138.

⁵¹ Kathy Powell, “Political Practice, Everyday Political Violence, and Electoral Processes during the Neoliberal Period in Mexico”, en Wil G. Pansters (ed.), *Violence, Coercion and State-Making in 20th Century Mexico. The Other Half of the Centaur*, Stanford, Stanford University Press, en prensa.

entre los ciudadanos, las instituciones políticas y el Estado, y, por ende, para el funcionamiento esencial de la democracia. Si bien esta afirmación no está de acuerdo con la desconcertante disociación hecha por Silva Herzog, cuando establece que “México es cada vez más una democracia y menos un Estado”, suscribe el punto de vista del mismo autor de que el Estado mexicano no ejerce de manera eficaz el monopolio del uso legítimo de la fuerza y no es capaz de respetar sus propias reglas.⁵² Huelga decir que los enormes flujos de dinero, implicados en los mercados y negocios ilícitos, involucran directamente a las instituciones políticas (por ejemplo, en el financiamiento de campañas) y en aquellas encargadas del cumplimiento de la ley. La violencia y la inseguridad tienen asimismo profundas raíces en, y consecuencias para, tendencias y conflictos sociopolíticos puestos en marcha por las reformas neoliberales. Es posible decir entonces que México se está convirtiendo en un caso paradigmático de una “democracia violenta”, en la que “la violencia se ha convertido en el mecanismo que mantiene en su lugar a las propias instituciones y a las políticas creadas por las democracias neoliberales [...], así como en un instrumento para hacer frente a la miríada de problemas generada por las democracias neoliberales”.⁵³

Entre las asignaturas pendientes de la democracia mexicana se encuentra su real penetración en la política de los estados, donde los controles y vigilancia institucional son menores o menos eficaces. Si bien es cierto que en la política nacional y sobre todo en las elecciones federales la democracia funciona razonablemente bien, en los estados aún se mantiene una fuerte influencia de los gobernadores y de otros actores políticos (como los cacicazgos más tradicionales, que han visto la oportunidad de recuperar su influencia), lo cual afecta la imparcialidad y credibilidad de las instituciones electorales y por ende de sus resultados. Los comicios locales muestran un alto grado de competitividad y participación ciudadana, pero en muchos lugares se ven afectados por diferentes medios que los vuelven inequitativos. Recursos económicos, clientelismo más abierto, coacción del voto e incluso injerencia directa en la designación de consejeros en los institutos electorales, hacen de la democracia un bien no tan generalizado como se esperaría.

⁵² Jesús Silva-Herzog Márquez, “Democratic Antipoetry”, en Selee y Peschard, *Mexico's Democratic Challenges...*, p. 301. Este es un trabajo dedicado a la situación mexicana, pero una visión más amplia de la relación Estado-democracia puede encontrarse en Charles Tilly, *Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.

⁵³ Enrique Desmond Arias y Daniel M. Goldstein (eds.), *Violent Democracies in Latin America*, Durham, Duke University Press, 2010, p. 5.

LAS PERSPECTIVAS SOBRE LAS ELECCIONES DE 2012

Lo que parecía más importante respecto de los comicios federales del año 2012, que renovaron la Presidencia de la República y ambas cámaras del Congreso federal, era la recuperación del PRI en las preferencias ciudadanas, lo que auguraba su triunfo en la presidencia. Independientemente del partido y candidato ganador, destacará del proceso poder establecer, primero, las posibles causas de que el viejo partido autoritario, a pesar de su desprestigio y su derrota en dos comicios presidenciales consecutivos, haya recuperado notablemente las preferencias electorales; en segundo lugar, aun en el caso de que consiguiera el triunfo, valdrá considerar los riesgos de detener los avances democráticos. El tema lleva implícito un cuestionamiento sobre el alcance de la alternancia como característica distintiva de la democracia, toda vez que ella permite no sólo el cambio de partido sino incluso el retorno de uno alguna vez derrotado. Aun en el caso de que se tratara del viejo partido autoritario, la democracia debería permitirle el regreso si ese es el resultado de las elecciones. Pero muy en el fondo de una elección de este tipo, lo relevante de una decisión de esta naturaleza radica en las posibles razones que llevarían a los ciudadanos a sustituir al partido gobernante por otro, incluido el autoritario. Ello llevaría a establecer tanto la ubicación real de los partidos en las preferencias ciudadanas, como variables tan importantes como el perfil de los candidatos y, sobre todo, el desempeño del gobierno, precisamente en el terreno de las políticas sociales y económicas que pueden influir en el ánimo electoral de la población.

Para valorar las recientes preferencias electorales del PRI es necesario preguntarse qué tan profunda ha sido su derrota y hasta dónde su crecimiento es sorpresivo. El dato más significativo ha sido, sin duda, la votación alcanzada en las tres últimas elecciones presidenciales, en las que se muestra un claro descenso: en 1994 obtuvo 50.1%, en 2000 disminuyó hasta 36.1% y en 2006 prácticamente desapareció de la competencia al alcanzar 21.6%. Parecería que el futuro del PRI, sólo con esta información, sería el de convertirse en un partido menor con pocas posibilidades de competir.

Sin embargo, otros datos muestran que el partido mantenía una importante base electoral que si bien no le ha sido suficiente para recuperar la presidencia hasta ahora, sí lo ha colocado como el partido con mayor dominio federal. La Cámara de Diputados, toda vez que se renueva cada tres años y al menos una vez se asocia al cambio presidencial, ofrece un punto de comparación. El cuadro 3, que muestra la composición de las legislaturas de 1994 al presente, permite observar que solamente en la primera, que corresponde también a la última victoria presidencial del PRI, ese partido

obtuvo una mayoría clara. A partir de entonces y con la única excepción de los comicios de 2006, el PRI se ha mantenido entre 42 y 48%. Conviene no perder de vista que el PAN y el PRD muestran variaciones mayores a las del PRI, que, sin embargo, no parecen estar en aumento.

CUADRO 3
Cámara de Diputados 1994-2012, porcentajes

| <i>Periodo</i> | <i>PRI</i> | <i>PAN</i> | <i>PRD</i> | <i>Otros</i> | <i>Total</i> |
|----------------|------------|------------|------------|--------------|--------------|
| 1994-1997 | 60.0 | 23.8 | 14.2 | 2.0 | 500 |
| 1997-2000 | 47.8 | 24.4 | 25.0 | 2.8 | 500 |
| 2000-2003 | 42.2 | 41.4 | 10.2 | 6.2 | 500 |
| 2003-2006 | 44.8 | 30.2 | 19.4 | 5.6 | 500 |
| 2006-2009 | 21.2 | 41.4 | 25.4 | 13.0 | 500 |
| 2009-2012 | 47.4 | 28.6 | 14.2 | 9.8 | 500 |

Fuente: Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México*, t. 1, México, 2003, anexo estadístico. Cámara de Diputados, información oficial, legislaturas LVIII-LX.

Otro dato interesante es el desempeño electoral en los estados. Como se observa en el cuadro 2, el PRI ha retenido el mayor número de gubernaturas y desde el año 2000 se mantiene en 19 y con el último triunfo en Michoacán a fines del 2011, 20. Esto ha significado un incremento en su capacidad de competencia. Por ejemplo, en 2010, cuando se renovaron doce gubernaturas, el PRI ganó en nueve estados y en 2011 ganó las cuatro que estuvieron en disputa, con porcentajes significativos: 64% en el Estado de México, 62% en Coahuila y 47% Nayarit. Solamente en Michoacán, uno de los bastiones históricos del PRD, el PRI ganó con 35.4% frente a 32.7% del PAN. Las cifras revelan que el PRI no ha perdido por completo su presencia nacional y conserva una importante reserva de votos que, desde luego, ha variado en el tiempo pero que no le ha condenado a su desaparición. Si sólo se pusiera atención a estas tendencias, es obvio que el PRI es un competidor a tomar en cuenta. Pero otros datos alimentan esas posibilidades.

Ha sido cada vez más claro que los ciudadanos son más sensibles a la personalidad de los candidatos que a los partidos mismos; en el caso del PRI este ha sido un factor determinante para sus probabilidades de triunfo.⁵⁴

⁵⁴ Para un análisis del papel de las personalidades en el proceso electoral federal de 2006,

En el sexenio de Vicente Fox, el PRI logró recuperar una posición notable en las preferencias electorales, en especial después de 2003, cuando el electorado castigó al panismo y otorgó la mayoría simple al PRI. Todavía hacia 2005 el PRI mostraba un lugar importante en las encuestas, pero la postulación de Roberto Madrazo fue altamente divisiva para el partido.

El candidato no sólo es importante para atraer las simpatías ciudadanas, sino para mantener la unidad de los grupos en los partidos. En el caso del PRI este aspecto es vital porque los grupos internos siempre han existido en la organización, aunque siempre fueron controlados por el liderazgo presidencial; pero desde la derrota de 2000 el PRI no ha acertado a establecer un liderazgo interno con la suficiente autoridad para regular los intereses grupales. Desde el año 2000 los grupos internos se han fortalecido y algunos de ellos se han convertido en determinantes. Se trata, en especial, de los gobernadores, que controlan la política de cada entidad, las instituciones básicas, las militancias partidarias y, por supuesto, recursos financieros con los que pueden desarrollar tanto proyectos personales como apoyos a candidatos que les resultan redituables. Madrazo fue incapaz de convencer a los gobernadores que pronto le retiraron el apoyo y lo dirigieron hacia los candidatos del PAN y el PRD. La candidatura de Madrazo fue un serio error porque no sólo fue poco atractiva para los ciudadanos sino para militantes y grupos priistas. Al final, la unidad del partido desapareció, lo cual se agregó a la polarización ideológica de los comicios de 2006.

Enrique Peña Nieto es un personaje distinto, que muy temprano logró construir apoyos dentro y fuera del PRI. Como gobernador del Estado de México, una de las entidades con más recursos presupuestales y financieros, cercano a la capital del país y donde el priismo ha conseguido un dominio sostenido, Peña Nieto logró construirse una imagen de eficiencia y capacidad, y logró un espacio en los medios de comunicación que lo mantuvieron como una figura conocida en todo el país. La posición adelantada de Peña Nieto lo mantuvo como un real competidor a la candidatura presidencial del PRI, lo que significó que por primera vez desde 1999 el PRI mantenía la unidad de los grupos en torno de una figura que parecía prometedora.

Las encuestas proporcionaban datos que a muchos parecían sorprendentes en torno del PRI y su candidato presidencial. Un primer aspecto son las opiniones acerca de los partidos. Contra todo lo que podría pensarse, el PRI era el que obtenía la mejor posición, pues 36% tenía una buena opinión de él frente a 31% del PAN y 18.5% del PRD.⁵⁵ Al preguntar por

véase Kenneth F. Greene, "Images and Issues in Mexico's 2006 Presidential Election", en Domínguez et al., *Consolidating Mexico's Democracy...*, pp. 246-267.

⁵⁵ Consulta Mitofsky, *Así van. México rumbo al 2012*, México, febrero de 2012. La opinión

las preferencias por partido, sin candidato alguno, esta primera opinión se traducía en apoyo consistente, pues el PRI obtenía 37.8% frente a 21.1% del PAN y 14% del PRD.⁵⁶

Al introducir candidatos probables, el apoyo se incrementaba, pues el PRI con Peña Nieto obtenía, desde 2009, la mayor preferencia en cualquier combinación del PAN y el PRD: entre 47 y 48%, mientras el PAN conservaba 17% y el PRD fluctuaba entre 14 y 17%.⁵⁷ En noviembre de 2011, cuando ya era conocida la candidatura de López Obrador por el PRD, Peña Nieto por el PRI, y Vázquez Mota encabezaba las preferencias en el PAN, la ventaja de Peña Nieto no disminuía pues alcanzaba 45%, ante 20% del PAN y 16% del PRD.⁵⁸ En febrero de 2012, una vez que el PAN había elegido a Vázquez Mota, las preferencias no se modificaron sustantivamente, pues Peña Nieto registraba 48.5%, Vázquez Mota 29.5% y López Obrador 21%.⁵⁹ La ventaja del candidato priista tampoco se vio afectada una vez que las campañas electorales comenzaron oficialmente: 48% Peña Nieto, 28% Vázquez Mota y 23% López Obrador.⁶⁰

La favorable posición que hasta entonces mantenía el PRI se originaba en un eficaz desempeño electoral que le había permitido recuperar antiguos votos y afianzar una parte de su voto tradicional, pero dos elementos influían decisivamente. El primero era la personalidad de su candidato y el segundo era la opinión que los ciudadanos tienen acerca del desempeño gubernamental y de las expectativas que depositan en los gobiernos democráticos en cuanto a mejoría en sus condiciones económicas.

El desempeño gubernamental se añade a los factores electorales. Los estudios tradicionales acerca del apoyo político en las democracias estables partían de la clásica definición de David Easton, que diferenciaba el apoyo al sistema, en general, y el apoyo que se dirigía a las instituciones.⁶¹ En ese planteamiento, en una democracia de larga duración en la que varias generaciones se habían desarrollado, el desempeño (en especial, negativo) de

negativa del PRD era mucho más alta que para el PRI y el PAN, pues registraba 37.1% frente a 21.5% del PRI y 27.6% del PAN.

⁵⁶ Consulta Mitofsky, *Así van, México rumbo al 2012*, noviembre de 2011.

⁵⁷ Carta Parametría, *Recopilación de encuestas nacionales*, abril-mayo de 2011.

⁵⁸ Consulta Mitofsky, *Así van...*, noviembre de 2011.

⁵⁹ Consulta Mitofsky, *Así van. Preferencias ciudadanas*, febrero de 2012. La distribución era consistente con otras encuestas; por ejemplo, Parametría informaba de 49% para Peña Nieto, 27% para Vázquez Mota y 22% para López Obrador. Carta Parametría, *Encuesta de preferencia electoral*, enero-febrero de 2012. Una recopilación de diversas encuestadoras para el mes de abril de 2012 se encuentra en Consulta Mitofsky, *Encuestas públicas*, mayo de 2012.

⁶⁰ Consulta Mitofsky, *Preferencias ciudadanas*, mayo de 2012.

⁶¹ David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York, John Wiley, 1965; y "Reassessment of the Concept of Political Support", *British Journal of Political Science*, vol. 5, núm. 4, 1975.

instituciones específicas no afectaba la opinión favorable de los ciudadanos sobre la democracia. Sin embargo, estudios que se elaboraron durante la última década del siglo pasado y los primeros cinco del presente en países de América Latina y Europa Oriental, muestran comportamientos diferentes al esquema tradicional. En las democracias jóvenes el apoyo político no puede provenir de los valores e ideales básicos de la democracia debido a que no han existido y los ciudadanos no se han familiarizado con ellos. En esas condiciones, no hay diferencias claras entre instituciones, sistema político, gobierno y menos aún en su desempeño. Hay variaciones entre países, pero en todos ellos el miedo al pasado abona en los ciudadanos una esperanza en el futuro donde la democracia no es tanto un ideal sino un medio para solucionar problemas y situaciones prácticas. En consecuencia, el apoyo en los países que empiezan a transitar por la democracia se forma en torno del desempeño gubernamental, básicamente en los resultados económicos y, en general, en las apreciaciones individuales acerca del bienestar social, primero comparadas con el pasado autoritario y después valoradas conforme a las expectativas cifradas en un posible cambio.⁶²

Este punto de partida es fundamental porque aunque en México no se han elaborado encuestas sobre apoyo político como en otros países que transitaron hacia la democracia, sí hay algunas que indagan sobre valoraciones al presidente, el gobierno y su desempeño. Las encuestas en este terreno muestran índices de aprobación presidencial conservados en general, y claramente negativos cuando se trata de resultados determinados. Las opiniones que expresaban acuerdo en el desempeño de Felipe Calderón se mantuvieron entre 50 y 53% en 2009, pero desde entonces se había mantenido entre 49 y 50%.⁶³ El porcentaje disminuía notoriamente cuando se buscaba el grado de credibilidad que inspiraba el presidente Calderón, pues 57% de los encuestados no le creían nunca o casi nunca, ante un 39% que le creían siempre o casi siempre.⁶⁴ Mayor caída se presentaba al preguntar acerca del control que el presidente tiene sobre los problemas del país, pues el 61.2% consideraba que no tenía ninguno, frente a 30% que pensaba positivamente. El dato, que indirectamente alude a la capacidad del presidente en el manejo gubernamental, se ha mantenido alrededor de 60% desde el año 2009.

⁶² Allan Kornberg y Harold D. Clarke, *Citizens and Community: Political Support in a Representative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; y William Mishler y Richard Rose, "Trajectories of Fear and Hope. Support for Democracy in Post-Communist Europe", *Comparative Political Studies*, núm. 4, enero de 1996.

⁶³ GEA-ISA, *Segunda encuesta nacional 2012*, marzo de 2012; y Consulta Mitofsky, *Preferencias ciudadanas*, mayo de 2012.

⁶⁴ Consulta Mitofsky, *Evaluación del gobierno*, México, agosto de 2011.

La evaluación partía de consideraciones específicas, pues los ciudadanos consideraban que los principales problemas que enfrentaba el país eran económicos (51% empleos y 43% pobreza) y de inseguridad (46%).⁶⁵ Con más precisión, la última encuesta disponible señalaba que 79% de los encuestados consideraba que la economía había empeorado respecto de 2010. Esta cifra es un poco menor a la que se registró en 2010 y 2011, que ascendía a 87%.⁶⁶ No es nada extraño entonces que 54% de los encuestados creyeran que el país iba por un rumbo equivocado, ante 40% que lo consideraban positivo.⁶⁷

Si se tiene presente la opinión negativa acerca del presidente, del desempeño gubernamental y del PAN como partido en el poder, era comprensible que el PRI recuperara terreno. No es la democracia lo que parecía cuestionarse por los ciudadanos, ni tampoco el crecimiento de las preferencias por el PRI sugería un regreso autoritario, sino que el desempeño gubernamental después de doce años consecutivos no ofrecía resultados favorables. Dicho en otras palabras, la posición electoral del PRI en buena medida había dependido del desgaste del PAN y sus presidentes como opción democrática capaz de ofrecer resultados prácticos en las expectativas de los ciudadanos, a pesar de que los logros gubernamentales de importantes gobiernos estatales priistas no son precisamente ejemplos bondadosos del ejercicio democrático del poder ni de desarrollo social.⁶⁸

LA ALTERNANCIA Y LOS RIESGOS PARA LA DEMOCRACIA

Durante los años de autoritarismo en México la falta de participación política y la ausencia de un sistema electoral competitivo fueron dos características fundamentales. Pero en términos del sistema político lo relevante fue la subordinación del poder legislativo, que le permitió aplicar programas sin discusión alguna, y la centralización sobre los gobiernos estatales. La rápida mirada que se ha hecho a estos factores revela un avance considerable y, lo más importante, un fortalecimiento que no permite prever cambios en sentido contrario. El sistema electoral es autónomo y confiable para los partidos y los ciudadanos; existen condiciones financieras y jurídicas que

⁶⁵ Carta Parametría, *Aprobación presidencial*, México, noviembre de 2011.

⁶⁶ Consulta Mitofsky, *Evaluación del gobierno...*

⁶⁷ Carta Parametría, *Aprobación presidencial...*

⁶⁸ Una encuesta revelaba en enero de 2012 ese desencanto ciudadano tanto con el PAN como con el PRD, pues 22% de los que declararon haber votado por Calderón y 27% por López Obrador en 2006, lo harían en ese momento por Peña Nieto y el PRI. Carta Parametría, *¿Quién colecta los votos del 2006?*, enero de 2012.

garantizan la existencia de los partidos y, en conjunto, ambos factores han producido un ambiente propicio a la participación ciudadana que ha hecho de las elecciones un sistema que asegura la participación y con ella la posibilidad de una alternancia efectiva.

En segundo lugar, el pluralismo ha sido tan efectivo que, sin interrupciones, desde 1997 el Congreso no ha tenido ningún partido que lo controle. Esta condición ha hecho posible que el legislativo actúe como un auténtico contrapeso del ejecutivo, a tal grado que lo ha exhibido como una institución débil, obligada a la negociación constante. Junto con ello, el esquema federal muestra una diversificación profunda entre partidos, que además de probar la alternancia hace posible que los mandatarios se conviertan en un nuevo actor político, económico y, desde luego, federal. Su autonomía, fundada en recursos presupuestales y libertad política, ha hecho de los gobernadores constantes contrapesos políticos que se suman al Congreso federal para evitar abusos presidenciales.

En estas circunstancias, ni el posible regreso del PRI o la victoria del PRD significarían una amenaza a la democracia. No había evidencia alguna que sugiriera que en 2012 los ciudadanos concederían al partido victorioso el control del Congreso.⁶⁹ No lo hicieron en 2000 con el PAN, que le habría asegurado a Fox la homogeneidad necesaria para un cambio radical, ni en 2006, cuando se enfrentó una polarización ideológica que dividió al electorado. Y aun en el supuesto de que los ciudadanos lo concedieran, el presidente igual enfrentaría a 32 gobernadores poderosos, independientes y capaces de imponerle límites a su actuación. La única forma de que un intento autoritario pudiera avanzar depende de suprimir todos los cambios institucionales y en particular, restablecer de nuevo la homogeneidad política que cancelaba autonomía y facultades. Pero ni siquiera el PRI, que fue el partido que impuso la práctica, sería capaz de reproducirla debido a la profundidad que esas transformaciones han alcanzado. En estricto sentido, los riesgos para la democracia no se encuentran en el posible regreso del PRI, sino en que puedan reproducirse las condiciones de homogeneidad y subordinación del autoritarismo. Por fortuna, la fortaleza de las instituciones políticas y la participación ciudadana no parecen abrir ningún espacio a esa posibilidad.

No obstante, ni la alternancia ni la sola realización de elecciones competitivas y con participación ciudadana son garantías suficientes para que la

⁶⁹ Las encuestas mostraban que a medida que crecía la preferencia por el candidato presidencial del PRI también aumentaban las dirigidas a legisladores del mismo partido. Sin embargo, las proyecciones de las encuestadoras también señalaban que el PRI tendría que ganar por más de 50% de la votación para que el efecto se mantuviera en el congreso y pudiera conseguir la mayoría calificada, una reducida posibilidad en el contexto de la competencia partidaria. Consulta Mitofsky, *Preferencias ciudadanas*, mayo de 2012.

democracia se profundice o consolide. Como se señaló en párrafos anteriores, la democracia mexicana adolece de lastres personalistas (informales), originados o fortalecidos durante el autoritarismo, que condicionan la vida política cotidiana. La persistencia del clientelismo, practicada tanto por partidos como en especial por gobiernos, de algunas corporaciones y el control vertical que ejercen sobre sus agremiados, las limitaciones para que los ciudadanos intervengan en procesos públicos, y, sobre todo, la falta de una auténtica igualdad ante la ley, revelan que la política todavía se realiza mediante redes y prácticas informales que limitan los avances de la participación, la competencia y las elecciones. En rigor, la democracia mexicana aún se debate entre la formalidad política, reconocida internacionalmente como una de las más avanzadas, y las prácticas informales en la política cotidiana.

Pero incluso en el terreno institucional, el sistema político demanda reformas que actualicen a los organismos y poderes básicos para crear un real equilibrio de fuerzas que estimule la cooperación. La liberalización política de las principales instituciones (poderes y gobiernos estatales) les ha permitido ejercer sin limitaciones sus originales facultades constitucionales, pero como ha sido claro durante los doce años de gobiernos de alternancia, ese diseño ha mostrado que existe un desequilibrio que favorece al poder legislativo y que es utilizado por los partidos para hacer avanzar sus proyectos, incluso obstaculizando las propuestas presidenciales. El resultado en esos doce años ha sido la casi paralización de los programas gubernamentales porque los ejecutivos no han conseguido sobreponerse a legislaturas opositoras fuertes.

La autonomía que han obtenido los gobernadores gracias a la extensión del pluralismo, si bien les ha permitido recuperar sus atribuciones básicas, también les ha creado las condiciones para oponerse al poder ejecutivo federal, presionar por ventajas presupuestales y, sobre todo, fortalecer a grupos e intereses locales que no siempre tienen visión nacional. Los gobernadores poseen recursos financieros, administrativos y en especial políticos, que les permiten construir grupos locales en apoyo de intereses particulares y muchas veces personales.

Tanto en la relación entre poderes federales como entre presidencia y gubernaturas, el sistema político es prácticamente el mismo que se diseñara a principios del siglo pasado. Los desequilibrios originales fueron corregidos durante los años del autoritarismo mediante el dominio de un solo partido, pero, con la profundización del pluralismo y la alternancia, los desequilibrios afectan la colaboración institucional y muchas veces amenazan la gobernabilidad. En estas nuevas condiciones de pluralismo es indispensable una reforma del sistema que haga compatible la democracia con la colaboración de los actores y las instituciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John M., "The 2006 Elections: Democratization and Social Protest", en Andrew Selee y Jacqueline Peschard (eds.), *Mexico's Democratic Challenges: Politics, Government, and Society*, Washington/Stanford, Woodrow Wilson Center Press / Stanford University Press, 2010.
- Acosta, Mariclaire, "The Role of Civil Society", en Andrew Selee y Jacqueline Peschard (eds.), *Mexico's Democratic Challenges. Politics, Government, and Society*, Washington / Stanford, Woodrow Wilson Center Press/Stanford University Press, 2010.
- Aguayo Quezada, Sergio, *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, México, Taurus, 2010.
- Altman, David y Aníbal Pérez-Liñan, "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in Eighteen Latin American Countries", *Democratization*, núm. 2, 2002.
- Álvarez Béjar, Alejandro, "Mexico After the Elections: The Crisis of Legitimacy and the Exhaustion of Predatory Neoliberalism", *Monthly Review*, vol. 59, núm. 3, 2007.
- Arias, Enrique Desmond y Daniel M. Goldstein (eds.), *Violent Democracies in Latin America*, Durham, Duke University Press, 2010.
- Aziz Nassif, Alberto, "La construcción de la democracia electoral", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, tomo 1, México, Océano, 2003.
- , "El desencanto de una democracia incipiente. México después de la transición", en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *México. ¿Un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI, 2009.
- Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alonso Sánchez, "Tres instituciones de la democracia mexicana: IFE, TEPJF e IFAI", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, tomo 3, México, Océano-El Colegio de México, 2009.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986.
- Campbell, David F. J., "Measuring the Quality of Democracy: A Global Comparison", Working Paper, Washington, D. C., Georgetown University, Center for Democracy and the Third Sector, 2004.
- Carta Parametría, *Encuesta de preferencia electoral*, enero-febrero 2012.
- , *¿Sabemos algo sobre el IFE?*, México, enero de 2011.
- , *Recopilación de encuestas nacionales*, México, abril-mayo de 2011.
- , *Aprobación presidencial*, México, noviembre de 2011.
- , *¿Quién colecta (sic) los votos del 2006?*, enero de 2012.
- Castañeda, Jorge G. y Marco A. Morales, "The Mexican Standoff: Looking to the Future", *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 1, 2007.
- Consulta Mitofsky, *México: confianza en sus instituciones*, México, agosto 2011.
- , *Así van. México rumbo al 2012*, México, noviembre 2011.
- , *Así van. Preferencias ciudadanas*, febrero de 2012.

- , *Encuestas públicas*, mayo 2012.
- , *Preferencias ciudadanas*, febrero 2012-2.
- , *Preferencias ciudadanas*, mayo 2012.
- , *Evaluación del gobierno*, México, agosto 2011.
- Crespo, José Antonio, 2006, *hablan las actas: las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, México, Random House Mondadori, 2008.
- , “El proceso de escrutinio y cómputo. Omisiones de las autoridades”, *Política y Gobierno*, volumen temático, 2009, pp. 201-224.
- Dahl, Robert, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- Domínguez, Jorge I., Chappell Lawson y Alejandro Moreno (eds.), *Consolidating Mexico's Democracy: The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2009.
- Easton, David, *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York, John Wiley, 1965.
- , “Reassessment of the Concept of Political Support”, *British Journal of Political Science*, vol. 5, núm. 4, 1975.
- Estrada, Luis y Alejandro Poiré, “The Mexican Standoff: Taught to Protest, Learning to Lose”, *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 1, 2007.
- Flamand, Laura, “Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales. Avances y retrocesos”, en José Luis Méndez (coord.), *Estado, gobierno y políticas públicas en el México del siglo XXI*, México, El Colegio de México, 2010 (*Los grandes problemas de México*, t. 13), pp. 495-522.
- Garretón, Manuel Antonio, “La democracia entre dos épocas: América Latina en 1990”, *Foro Internacional*, vol. 32, núm. 125, julio-septiembre de 1991.
- GEA-ISA, *Segunda encuesta nacional 2012*, marzo de 2012.
- Greene, Kenneth F., “Images and Issues in Mexico's 2006 Presidential Election”, en Domínguez, Jorge I., Chappell Lawson, y Alejandro Moreno (eds.), *Consolidating Mexico's Democracy: The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 2009.
- Guillén López, Toniathuh, “Federalism and the Reform of Political Power”, en Andrew Selee and Jacqueline Peschard (eds.), *Mexico's Democratic Challenges: Politics, Government, and Society*, Washington / Stanford, Woodrow Wilson Center Press / Stanford University Press, 2010.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México, 2008.
- , “¿Aprende a gobernar la oposición? Los gabinetes presidenciales del PAN, 2000-2010”, *Foro Internacional*, vol. 51, núm. 1, enero-marzo de 2011, pp. 68-113.
- Katz, Richard S. y Peter Mair, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics*, vol. 1, núm. 1, 1995, pp. 5-28.
- , “The Cartel Party Thesis: A Restatement”, *Perspectives on Politics*, vol. 7, núm. 4, 2009, pp. 753-766.
- Klesner, Joseph L., “The July 2006 Presidential and Congressional Elections in Mexico”, *Electoral Studies*, vol. 26, 2007.

- Kornberg, Allan y Harold D. Clarke, *Citizens and Community: Political Support in a Representative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Mainwaring, Scott *et al.*, *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997.
- Martínez Assad, Carlos, “Los gobernadores y el sistema político”, en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *México. ¿Un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI, 2009.
- Merino, Mauricio, “La reforma electoral y el nuevo régimen político mexicano, ¿irreversible?”, en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *México. ¿Un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI, 2009.
- Meyer, Lorenzo, *El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad*, Océano, México, 2007.
- Mishler, William y Richard Rose, “Trajectories of Fear and Hope: Support for Democracy in Post-Communist Europe”, *Comparative Political Studies*, vol. 28, núm. 4, enero de 1996, pp. 553-581.
- Morris, Stephen D., *Political Corruption in Mexico: The Impact of Democratization*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2009.
- O'Donnell, Guillermo, “Transitions, Continuities, and Paradoxes”, en Scott Mainwaring *et al.*, *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992.
- Ortega, Reynaldo, *Mobilización y democracia: España y México*, México, El Colegio de México, 2008.
- Powell, Kathy, “Political Practice, Everyday Political Violence, and Electoral Processes during the Neoliberal Period in Mexico”, en Wil G. Pansters (ed.), *Violence, Coercion and State-Making in 20th Century Mexico: The Other Half of the Centaur*, Stanford, Stanford University Press, en prensa.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, ONU, 2004.
- Prud'homme, Jean-François, “The Instituto Federal Electoral: Building an Impartial Electoral Authority”, en Mónica Serrano (ed.), *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, Londres, ILAS, University of London, 1998.
- , “The Restructuring of the Party System in the Wake of the 2006 Elections”, en Andrew Selee and Jacqueline Peschard (eds.), *Mexico's Democratic Challenges: Politics, Government, and Society*, Washington / Stanford, Woodrow Wilson Center Press / Stanford University Press, 2010.
- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, 1992.
- , “The Games of Transition”, en Scott Mainwaring *et al.*, *Issues in Democratic*

- Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992.
- , “Some Problems in the Study of the Transition to Democracy”, en Guillermo O’Donnell *et al.*, *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1988.
- Rodríguez Araujo, Octavio (coord.), *México. ¿Un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI, 2009.
- Sabia, Debra y Vincent Kohler, “The 2006 Mexican Presidential Election: Democratic Development or Democratic Debacle?”, *Journal of Third World Studies*, vol. 25, núm. 1, 2008.
- Schedler, Andreas, “The Mexican Standoff: The Mobilization of Distrust”, *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 1, 2007.
- Schlosser, Dirk-Berg, “Indicators of Democracy and Good Governance as Measures of the Quality of Democracy in Africa: A Critical Appraisal”, *Acta Politica*, vol. 39, núm. 3, 2004, pp. 248-278.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús, “Democratic Antipoetry”, en Andrew Selee y Jacqueline Peschard (eds.), *Mexico’s Democratic Challenges. Politics, Government, and Society*, Washington / Stanford, Woodrow Wilson Center Press / Stanford University Press, 2010.
- Tilly, Charles, *Democracy*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, 2007.
- Weffort, Francisco, *¿Cuál democracia?*, San José, Flacso, 1993.
- World Bank, *Democratic Governance in Mexico: Beyond State Capture and Social Polarization*, Washington, World Bank, 2007.
- Wuhs, Steven T., *Savage Democracy. Institutional Change and Party Development in Mexico*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 2008.