

LOS CAMBIOS Y LAS PERMANENCIAS LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DEL AÑO 2000

YOLANDA MEYENBERG LEYCEGUI

En este artículo se hace un análisis del proceso electoral del 2 de julio de 2000 a partir de cuatro perspectivas: las peculiaridades del presidencialismo en México, los rasgos que distinguen a estas elecciones presidenciales de las dos anteriores, las reformas electorales y el equilibrio de la competencia y los cambios en la fisonomía de los partidos y la articulación del sistema de partidos. Al final del mismo se hacen algunas recomendaciones para la permanencia de la democracia en México.

This essay provides a review of the general election of July 2, 2000, in Mexico, since four perspectives of analysis: the particular features of the presidential system of this country; the elements that distinguish this presidential election from the two former processes; the electoral reform and the guarantees for a fair competition, and the changes in the parties' internal organization and party system. At the end of this essay the author provides some recommendations for the preservation of democracy in Mexico.

El 2 de julio de 2000 significó un día de gran júbilo para los mexicanos, por ser la fecha en la que por fin la alternancia hacía realidad la aspiración democrática de la ciudadanía que, a través de su voto, ubicó en el poder a un candidato no perteneciente al Partido Revolucionario Institucional.

Esto que podría ser un hecho que se toma por descontado en casi todas las democracias, en México tiene un significado especial si se recuerda que por décadas el derecho individual al voto se vio inhibido por la lógica corporativa a partir de la cual se encontraba organizado el PRI, que subordinaba la satisfacción de las demandas de la sociedad al apoyo electoral que se diera a los candidatos de ese partido. El derecho individual al voto también tuvo cambios por una lógica en la que las preferencias del electorado eran alteradas para dar el triunfo al candidato que más convenía a la elite en el poder.

Sin embargo, pasado el primer momento en el que el júbilo puede llegar a impedir una reflexión profunda sobre las implicaciones

Yolanda Meyenberg Leycegui, mexicana, es licenciada en Ciencia Política por la UAM-Iztapalapa, maestra en Social Sciences Comparative Government por la London School of Economics and Political Science y doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de México. Actualmente es profesora en la Facultad de Ciencias Políticas e investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Entre sus publicaciones destacan *El dos de julio. Reflexiones posteriores* y *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores*. Su dirección electrónica es <yml@servidor.unam.mx>.

del hecho, cabría preguntarse si el triunfo de la Alianza por el Cambio significó realmente una transformación de la dinámica institucional en la que se ha asentado la estabilidad política del país.

En este artículo se propone el análisis de las elecciones del año 2000 a partir de cuatro perspectivas: las peculiaridades del presidencialismo en México; lo que distingue a este proceso de los comicios presidenciales de 1988 y 1994; la manera en que han incidido las sucesivas reformas electorales, en especial la de 1997, en la creación de condiciones más equitativas para la competencia, y los cambios en la fisonomía, las propuestas y las actitudes de los partidos durante este proceso electoral. Estas perspectivas darán pie a una reflexión de conjunto de los problemas políticos a los que se enfrenta el actual presidente, cuya solución resulta imprescindible para el fortalecimiento de la democracia en el país.

Las restricciones del modelo presidencialista

Si la adopción de un modelo presidencialista implica de entrada una serie de restricciones institucionales, en el caso de México éstas adquieren una dimensión especial que se deriva de la existencia de una estructura rígida que impidió una competencia política equitativa al desconocer, durante muchas décadas, cualquier triunfo importante de la oposición.

Los defensores del parlamentarismo ubican estas restricciones dentro de cuatro planos principales: el de propiciar una legitimidad difusa al distribuir la responsabilidad de la toma de decisiones entre los poderes ejecutivo y legislativo; el de la imposibilidad de establecer una planeación de largo plazo, debido al establecimiento de periodos fijos de mandato; el de la posibilidad de amenaza a la gobernabilidad, en caso de que lo que se proponga desde el ejecutivo sea rechazado en un legislativo en donde el partido del presidente no tenga la mayoría; y el de propiciar una dinámica en la que el partido ganador de las elecciones concentra todo el poder durante el periodo de su mandato.

En México no se presentó el problema de la legitimidad difusa debido a que tanto la capacidad representativa del Congreso como su funcionamiento estaban subordinados a las decisiones que se tomaban desde el ejecutivo.

El problema de la planeación a largo plazo se resolvió con la permanencia de un solo partido en el poder durante más de setenta años y con la constitución de camarillas políticas con afinidades estratégicas e ideológicas que fueron haciéndose del poder por periodos más largos de los seis años que establece la Constitución para el ejercicio presidencial.

El problema de gobernabilidad aparece en el país sólo con la alternancia, debido a que el PAN no cuenta con la mayoría en ninguna de las dos cámaras, pero hasta ahora el partido del presidente había contado con una cómoda mayoría que le permitió gobernar sin dificultades.

En lo que sí ha existido una coincidencia casi virtual con los desciertos del modelo presidencialista es en la propensión a la lógica de “ganador toma todo”, que se refleja en tres atributos del sistema político mexicano: *a)* las condiciones políticas y legales de lo que algunos autores han entendido como un presidencialismo superlativo; *b)* el diseño de una estructura institucional sobre la base de un partido hegemónico; *c)* los límites impuestos por el autoritarismo a la participación política de los partidos opositores. Los dos primeros deben de ser considerados en conjunto, ya que el equilibrio de la balanza en favor del poder ejecutivo se debió a una actitud de complicidad de los miembros del poder legislativo, cuya mayoría se adjudicó por décadas a los miembros del PRI.

Dentro y fuera del Congreso le correspondió al *partido oficial* apuntalar a la estructura presidencial en la organización de proyectos de desarrollo económico, la incorporación de los grupos de la sociedad, la conducción de la política educativa y el control y la distribución del poder en el ámbito local.

El poder presidencial se ha ejercido además a partir de la proliferación de lo que se ha dado en llamar atributos metaconstitucionales,¹ es decir, los derivados del carácter discrecional con el que el presidente pudo por largo tiempo tomar decisiones y resolver los conflic-

¹ Carpizo hace una enumeración de lo que se consideran como facultades metaconstitucionales del presidente, entre las que se encuentran la designación de su sucesor, así como el nombramiento de los gobernadores, de los senadores, de la mayoría de los diputados y de los presidentes municipales. La jefatura del PRI otorgó al presidente el control de las organizaciones obreras, campesinas, populares y profesionales. El presidente contaba, además, con el control de los medios de información. Ver Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1983, y “Renovar el presidencialismo”, en *Nexos*, n. 256, abril 1999.

tos entre partes, a través de la autonomía con la que podía intervenir en casi todos los ámbitos de la vida política y social.²

En este sentido la figura presidencial adquirió un poder arbitral que colocó al presidente por encima de las facultades constitucionales que le fueron asignadas a través de los artículos 27, 80 y 123 y de los equilibrios marcados por la división de poderes que la misma Constitución establece.

La utilización de las facultades metaconstitucionales no ha dependido de la voluntad exclusiva del presidente, sino de la estructura vertical del partido en el poder que demandaba disciplina y obediencia del conjunto de sus dirigentes y sus líderes, así como del manejo político que cada gobernante era capaz de llevar a cabo. En otras palabras no se trata de una serie de facultades que se han entregado en paquete, mecánicamente, con el cambio de bandos, sino de un juego de fuerzas y de intercambios recíprocos con los dirigentes de las distintas organizaciones que han respaldado, en su momento, a la figura presidencial.

¿Cuál es la razón de que un poder presidencial tan atípico haya sobrevivido hasta nuestros días? Espinoza lo atribuye al objetivo del presidencialismo postrevolucionario, que era el de garantizar un gobierno efectivo, capaz de controlar, coordinar y organizar los intereses disímolos y contrapuestos presentes en la sociedad. Este objetivo, que asegura la estabilidad política, se logró a costa de pasar a un plano secundario el balance o el contrapeso entre los poderes ejecutivo y legislativo.³

Respecto de la estructura vertical del PRI y de la manera en que la expresión del autoritarismo en México cancela por años toda posibilidad de competencia equitativa para los partidos de oposición, las estrategias han ido variando con el tiempo. En los inicios del régimen postrevolucionario, la debilidad de cualquier alternativa opositora propició que éstas pudieran ser reducidas a su mínima expresión debido a la presencia expansiva del PRI en el país. Después, el condicionamiento de la dotación de bienestar proveniente del Estado al hecho de que quien demandaba los servicios públicos

² Ricardo Espinoza, "Introducción", en *Presidencialismo. Memoria del I Congreso Nacional de Ciencia Política*, Universidad Autónoma Metropolitana/Instituto Federal Electoral/Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, 1999.

³ Ricardo Espinoza, "Superpresidencialismo y régimen presidencial", en *La ciencia política en México*, México, Conaculta, Fondo de Cultura Económica, 1999.

militara en el partido de gobierno, o a que votara por sus candidatos en los procesos electorales, limitó a la oposición a un porcentaje mínimo de votos. Con el objeto de dar una apariencia democrática, alrededor de la década de los sesenta el PRI comenzó a dar auspicio a una serie de partidos “satélite” que giraban a su alrededor y sobrevivían gracias al apoyo económico que les brindaba.

A partir de la aparición de los cuestionamientos serios a la estructura autoritaria y vertical en la que se asentaba el régimen, y en especial a partir del movimiento de 1968 y del intento de una reforma política integral en 1977, la oposición remonta su lugar de “comparsa” del PRI y comienza a construir su propio nicho de simpatizantes.

La década de los ochenta es, sin duda, un parteaguas en la historia política del país. Esto se debió a la fuerte presencia del PAN en el norte de país, desde donde se gestaba un fuerte cuestionamiento al nuevo modelo económico establecido durante el sexenio de Miguel de la Madrid, además del hecho de que un buen número de militantes importantes del PRI decidieran salirse del partido para formar un Frente Democrático Nacional, cuyo candidato Cuauhtémoc Cárdenas iba a significar una fuerte amenaza al candidato del PRI.

Al fortalecimiento de estos partidos, el Revolucionario Institucional respondió con la creación de toda una maquinaria para alterar la votación ciudadana a su favor. Tal interferencia y distorsión fue posible gracias al monopolio que durante años tuvo el ejecutivo, o las agencias subordinadas a su poder, para todo lo relativo a las elecciones: quién podía participar, las reglas de la competencia electoral, el conteo de votos y la validación de las elecciones.⁴

Antes de las elecciones del año 2000, muchas de estas características se modificaron de manera sustancial. Bajo el adjetivo de presidencialismo acotado se fue observando una redistribución institucional que debilitó la estructura de partido único para dar paso a una pluralidad de opciones políticas que poco a poco fueron encontrando sus espacios de interlocución tanto en los gobiernos locales como en el Congreso.

En este sentido, las reformas electorales promovieron un cambio gradual de la estructura no competitiva de acceso y distribución del poder.

⁴ María Amparo Casar, “El presidencialismo mexicano y la estructura de acceso y distribución del poder”, en *Presidencialismo. Memoria del I Congreso Nacional de Ciencia Política*, op. cit.

La presidencia de Salinas de Gortari, con su culto al mercado, vació hasta sus últimas posibilidades el empleo de los aparatos tradicionales de apoyo y contención políticas.⁵ Su sucesor Ernesto Zedillo se vio orillado por la dinámica del cambio a inaugurar una nueva era dentro de la historia política del país. Durante su gestión se intentaría acabar con los últimos reductos del presidencialismo superlativo, con sus ritos sucesorios y con las certezas que ofrecía el ejercicio autoritario del poder.

Pese a que la manera en que éstos se manifiestan y su propósito son diferentes, dos de los atributos presidenciales que han sufrido sólo ligeras modificaciones son aquellos que se refieren al control de la economía y las amplias facultades para la administración del país. Antes el presidente ejercía su poder económico en un sistema de planeación estatal a través del control del Banco Central, de los organismos descentralizados y de las empresas paraestatales, y gracias a la concentración de casi todos los recursos económicos de la federación. Hoy el poder presidencial se asienta en el buen cauce de los macroindicadores económicos, de la estabilidad propiciada por la gestión gubernamental apegada a los cánones del neoliberalismo, además de que sigue conservando el control sobre la recaudación fiscal.

Cuando uno se pregunta si los matices y los límites impuestos al presidencialismo superlativo inciden o no en el cambio político que se marca con la alternancia, la respuesta es afirmativa. Sin embargo, la explicación no se encuentra sólo ahí, debe buscársela también en los cambios en el modelo económico y en los alcances de las reformas políticas y electorales. Se debe hacer también un énfasis en la forma particular en la que la ciudadanía expresó sus preferencias, en los dos procesos electorales para la elección de presidente previos al de 2000.

Los comicios presidenciales de 1988 y 1994

Pese a que las elecciones de 1988 y 1994 mostraron importantes diferencias en los códigos de procedimiento que las acompañaron y en sus resultados, su similitud radica en que ambas pusieron de

⁵ *Ibidem*, p. 9.

manifiesto el deterioro de un sistema político cuya estructura de partido hegemónico sufría un fuerte impacto debido a los triunfos de la oposición en procesos electorales en el interior de la república, a las recurrentes crisis económicas y a la incapacidad del PRI de seguir atendiendo las crecientes demandas de la población a través de su estructura clientelista.

En el terreno de la legitimidad, los desequilibrios institucionales provocados por una situación de desfase entre las grandes reformas promovidas en el nivel económico y los precarios avances observados en la dinámica de la política condujeron a una situación de inconformidad que se fue reflejando paulatinamente en las urnas. En ellas se hacía cada vez más evidente el desacuerdo con la manera en que la elite estaba ejerciendo el poder.

1988 ha sido señalado por muchos analistas como un año en el que se diseñan las líneas en que se ha de desarrollar la democracia en México. Algunos de los acontecimientos previos a las elecciones indican el inicio de fuertes cambios en la relación entre el partido de gobierno y la oposición, así como entre los partidos políticos y la ciudadanía.

En los inicios de la década de los ochenta la conducción de estos cambios estuvo en manos de la derecha, representada por el Partido Acción Nacional. Bajo la dirección de Luis H. Álvarez este partido emprendería una reforma interna encaminada a promover una actitud más agresiva frente al PRI y una estrategia más atractiva para el electorado. Por una parte transformaría su postura crítica, pero pasiva, respecto del gobierno por una más activa cuyo objetivo era la competencia por el poder.

Acción Nacional se plantearía además una apertura ideológica que daba cabida a nuevas personalidades dentro del partido y a la definición de una plataforma política más cuidadosa de los intereses de amplios sectores de la ciudadanía.⁶

El nacimiento del neopanismo otorgó a este partido un fuerte impulso en el norte del país, principalmente en las elecciones para cambio de gobierno en Chihuahua, Nuevo León y Sonora, en don-

⁶ Cabe recordar que hasta esa fecha el PAN había seguido una lógica de partido militante con una ideología conservadora fundamentada en el bien común y en la doctrina católica, y que esto le había proporcionado desde 1939 una clientela política permanente pero minoritaria dentro de un electorado que distaba mucho de suscribirse a esta postura.

de sus candidatos atrajeron importantes porcentajes del electorado y una fuerte publicidad para el partido en su alegato de un fraude que lo despojaba de su triunfo en los comicios.

El lugar privilegiado del PAN como la alternativa de oposición sería prontamente ocupado por otra fuerza política cuya incursión en la arena de la competencia iniciaría en 1988 debido a una escisión del PRI y a la suma de una gama de partidos de izquierda que constituirían en 1989 el Partido de la Revolución Democrática.

Los resultados de las elecciones del 6 de julio de 1988, en las que con una amplia sospecha de fraude se otorgó la presidencia de la república a Carlos Salinas de Gortari, marcarían dos rasgos imprescindibles para la comprensión del tránsito a la democracia en México y el triunfo de Fox el 2 de julio de 2000.

El primer rasgo fue que el discurso perredista perfiló a un partido cuyo impulso político original y razón de ser de su existencia era la lucha por alcanzar lo que desde su punto de vista era el respeto absoluto al sufragio efectivo de la ciudadanía. El segundo fue que las circunstancias políticas desplazaron las prioridades de los partidos. Debido al énfasis puesto en la definición de la legislación y de la infraestructura electoral, así como en la lucha emprendida en pro de la transparencia de los comicios, los partidos cambiaron sus prioridades políticas. Éstas se centraron en la búsqueda de mayores privilegios en el plano interno, desplazando a un segundo plano el contacto con el electorado y el compromiso en la satisfacción de sus demandas.

Como las cifras lo indican, el vertiginoso avance en 1988 de la coalición de fuerzas que luego iba a convertirse en el PRD se vio frenado en 1994 cuando el candidato a la presidencia del PAN recuperó para su partido el segundo lugar en el espacio electoral. Esto pudo haberse debido a que las grandes expectativas de cambio que el electorado puso en el PRD, y en especial en su líder Cuauhtémoc Cárdenas, se vieron frustradas ante su incapacidad para ir más allá de la denuncia del fraude electoral y para fomentar el diseño de una organización política capaz de significar una competencia real para el PRI. El PRD no pudo traducir su gran capacidad de convocatoria en una verdadera oferta de cambio político para el país.

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DE 1988 Y 1994

<i>Año</i>	<i>PRI</i> %	<i>PAN</i> %	<i>PRD</i> %	<i>PDM</i> %	<i>PFCRN</i> %	<i>PT</i> %	<i>PPS</i> %	<i>PARM</i> %	<i>PVEM</i> %	<i>PMS</i> %	<i>PRT</i> %
1988	50.48	17.10		1.04	10.53		10.55	6.28		3.5	0.4
1994	50.13	26.69	17.07	0.29	0.87	2.83	0.49	0.56	0.95		

*El FDN obtuvo 30.94% de la votación nacional, estuvo formado por PPS, PARM, PMS, PFCRN.

La recuperación del PAN en el terreno electoral es uno de los factores que explicarían el triunfo de la Alianza por el Cambio formada por este partido y por el Partido Verde Ecologista de México, pero no es el único. La continuidad del trabajo del partido en el ámbito local, en donde en esos doce años obtuvo el triunfo de las gubernaturas de Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León y Querétaro, debe tomarse también en cuenta.

Un factor adicional sería el desencanto del electorado respecto de la vía electoral por la que optaron los partidos para el tránsito a la democracia. Esta vía, acompañada de seis reformas electorales, fijó su énfasis primero en la definición de los instrumentos electorales y después en la aceptación de la competencia entre partidos y en el fortalecimiento de la misma.

Los partidos consideraban que la depuración de los procedimientos electorales, la transparencia en los comicios y la equidad en las condiciones de la competencia eran las condiciones indispensables para el avance de la democracia. Sin embargo, sus prioridades no estaban en sintonía con las imágenes y con los objetivos que la ciudadanía adjudicaba a este mismo fin.

El distanciamiento y la desconfianza que proliferaron, con el tiempo, hacia los partidos son elementos que en otros casos, como el de Perú y Venezuela, inclinaron las preferencias ciudadanas hacia candidatos sin filiación partidista o hacia aquellos que mantienen lazos recientes o superficiales con los partidos. Esta tendencia generalizada puede servir para explicar el abrumador apoyo electoral recibido por Fox el 2 de julio de 2000.

Otro hecho que debe tomarse en cuenta es la cercanía entre el discurso del cambio adoptado en la campaña PAN-PVEM y lo que la ciudadanía quería escuchar. Es cierto que en 1988 el PRD representó

una opción opositora muy atractiva para los mexicanos, no obstante que la beligerancia del partido en defensa de lo que consideraba sus triunfos electorales contribuyó a crear una percepción del voto hacia el PRD como una amenaza de riesgo o de inestabilidad política. Esto se agudizaría ante el presunto vínculo de la izquierda con los acontecimientos subversivos y violentos previos a las elecciones de 1994.

En el proceso electoral de 2000 las tres principales fuerzas políticas del país utilizaron la idea de cambio en sus estrategias de mercadotecnia: el electorado se encontró con la intención transformadora del “nuevo” PRI y de un candidato que emprendía una crítica a las tradicionales prácticas de su partido.

El PRD montó su estrategia de cambio de manera un tanto paradójica, ya que se apelaba a la vuelta a un pasado hipotético en el que los mexicanos tenían una participación más justa en la distribución del bienestar social. El PAN, por su parte, articuló imágenes de un cambio cuasimítico con escenas muy concretas de cambios en la vida cotidiana. Esto fue aunado a la sensación de seguridad que generaba la presencia de un candidato que mostraba una fuerza discursiva y una seguridad personal semejantes a las de los presidentes priistas de la vieja usanza.

Un último elemento hace la diferencia entre los comicios de 1988 y 1994 y el de 2000: las posibilidades para una competencia abierta que se otorgaron a los partidos a través de la reforma electoral de 1996 y de su antecedente.

Las reformas electorales y las condiciones para la competencia

Desde la década de los setenta el sistema electoral mexicano ha sido objeto de seis reformas cuyos ritmos y modalidades permiten su agrupación en tres bloques: entre 1977 y 1986 se dio inicio a las negociaciones transicionales con la formalización de la apertura política, en la que se fijaron los espacios de participación para la oposición; de 1990 a 1994 se definieron las instituciones electorales y se depuraron los controles para la transparencia de los procesos electorales, y desde 1994 hasta 1996 se emprendieron los ajustes institucionales necesarios para la consolidación de la democracia electoral.

En este artículo se revisarán sólo aquellos aspectos de las reformas que pueden contribuir a la explicación de los resultados de las elecciones del 2 de julio. Entre ellos está el hecho de que se fueran eliminando los límites legales que fomentaban la inequidad de la competencia entre partidos, los procedimientos que garantizaban el respeto al voto y la transparencia de los comicios.

El problema de la inequidad de la competencia se contempló desde un inicio en la agenda de las reformas. Sin embargo, no fue sino hasta la década de los noventa cuando se emprendieron acciones para su solución. El avance de la oposición y las presiones que ejerció para conseguir una mayor apertura que le permitiera el acceso al poder dieron a este tema una fuerte importancia en las negociaciones.

Dos temas de la agenda de las reformas resultan imprescindibles para comprender la alternancia en el poder en el 2000: la legislación sobre las fuentes de financiamiento de los partidos y la garantía de condiciones homogéneas para todos los partidos en sus actividades proselitistas.

En el contexto de un álgido debate, la reforma de 1996 estableció dos metas en el rubro del financiamiento de los partidos: compensar con mayor subsidio público las desigualdades generadas por su acceso diferente a fuentes de financiamiento. Sobre el tema se determinó que la proporción del financiamiento público debía de ser mayor a la del privado y que debía otorgarse a los partidos en un 70% de manera proporcional y en un 30% de manera igualitaria. La segunda meta era propiciar, en el largo plazo, el fortalecimiento de un sistema plural de partidos. La meta era que los partidos contaran con recursos suficientes para permanecer en la competencia electoral y para que pudieran fomentar una relación más sólida con sus electores. Para esto se aumentaron los montos de la ayuda pública que se les asignaba por ley.⁷

En la composición del financiamiento público se estableció una partida exclusiva de gastos de campaña y se fijaron, a su vez, límites a los gastos de los partidos en las mismas. Se mejoró el control

⁷ En relación con otras fuentes de financiamiento, ya desde 1993 se había fijado la prohibición a las contribuciones de agencias gubernamentales y oficiales, del sector privado, de las instituciones religiosas y de agencias e individuos extranjeros. Jorge Alcocer, "Recent electoral reforms in Mexico: prospects for real multiparty democracy", en Riordan Roett, *The challenge of institutional reform in Mexico*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995.

de la vigilancia sobre origen y uso de los recursos de los partidos y se determinaron las sanciones que serían aplicadas.⁸

Una de las quejas permanentes de la oposición respecto de la inequidad de la competencia era el contraste entre la amplia cobertura que los medios de comunicación otorgaban al PRI en la difusión de sus actividades proselitistas y el limitado acceso que éstos otorgaban a la oposición para los mismos fines. Se argumentaba que la capacidad del partido de gobierno para comprar más tiempo en medios y para pagar mercadotecnia política incidía de manera negativa en el voto por la oposición.

En la reforma de 1996 se designó un importante aumento del tiempo oficial otorgado a los partidos en los medios para las campañas.⁹ Además aumentó la cobertura de los programas de los partidos en el nivel nacional y se asignaron horarios de transmisión con mayor audiencia.

La intervención del IFE en las relaciones entre los partidos y los medios de comunicación evitó que se repitieran los privilegios que se otorgaban al PRI. A través del Instituto se estableció un mecanismo para monitorear el tiempo que los medios dedicaban a cada partido.

Por lo que respecta a las garantías de respeto al voto y a la transparencia de los comicios, las demandas de la ciudadanía fueron atendidas entre 1990 y 1994. Las reformas de esos años promovieron tres acciones para resolver el problema: la creación del IFE, el establecimiento de la figura de consejeros ciudadanos que se encargarían de supervisar el buen cauce de los procesos electorales y la ciudadanización de las actividades de apoyo a la jornada electoral.

La creación en 1990 de un instituto encargado de la organización y supervisión de los procesos electorales (Instituto Federal Electoral), al que después se dotó de autonomía, permitió que se establecieran las garantías mínimas para la expresión y el reconocimiento de la competencia entre partidos.

⁸ Germán Pérez Fernández del Castillo, "El sistema político mexicano: entre reformas, expectativas y riesgos", en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, Caracas, FLACSO, 1998.

⁹ Se asignaron 250 horas en radio y 200 en televisión; siguiendo el mismo criterio de distribución usado en el resto del financiamiento, el tiempo oficial es hoy 70% proporcional y 30% igualitario.

En la búsqueda de una mayor transparencia en el proceso electoral, en 1994 se propuso una novedosa forma de supervisión de las elecciones. Se nombró a seis distinguidos ciudadanos, sin filiación partidista, elegidos por las dos terceras partes de los representantes de los partidos en la Cámara de Diputados.

La reforma otorgaba a los consejeros ciudadanos el control de las decisiones que se tomaban en el Consejo General del IFE, como sus únicos miembros con capacidad de voto.¹⁰

El nuevo diseño institucional permitía, además, reforzar la confianza de la ciudadanía en los resultados electorales al responsabilizarla de la organización y supervisión de la jornada, en calidad de funcionario de casilla.

La demanda ciudadana por una mayor transparencia en los comicios implicó, asimismo, un drástico reordenamiento del registro de los ciudadanos con potestad de voto y la aplicación de medidas que evitaran el fraude. Esto se reflejó en las nuevas funciones que la ley otorgaba al Registro Federal de Electores. Bajo una estricta supervisión de los partidos, este organismo emprendió la actualización del padrón electoral y se establecieron normas de seguridad para la identificación de los votantes.

Las reformas graduales a la legislación electoral permitieron que se alcanzaran los acuerdos fundamentales que evitarían las suspicacias respecto de los resultados y la proliferación de conflictos postelectorales. El 2000 es el primer año en el que la oposición, en este caso el PRI y el PRD, aceptó los resultados de las elecciones sin intentar ningún tipo de discurso en descrédito del proceso o de las condiciones en las que se desplegaron las campañas.

La oportunidad que la última reforma brindó para el uso de los medios de comunicación fue ampliamente utilizada por los partidos en las elecciones presidenciales del año 2000 y la nueva normatividad ejerció también una influencia en el cambio de actitud de los medios. La conjunción de ambos aspectos derivó, en definitiva, en el despliegue de campañas diferentes en las que los candidatos se vieron expuestos a un contacto mediático cotidiano con los electores. Se vieron también obligados a ajustar sus estrategias de

¹⁰ Esto eliminaba los focos de tensión derivados de la designación presidencial de los supervisores electorales y de la capacidad de manipulación de los partidos a través de su voto en el Consejo.

mercadotecnia a los pronósticos de intención de voto, promovidas por los medios.

Las campañas tradicionales, que implicaban una larga caravana hasta el último reducto del país, fueron sustituidas por el uso de imágenes y mensajes cortos que sintetizaban las plataformas de los partidos.

El contacto sexenal con el candidato, que tenía el doble fin de expresar y atender las demandas de la población, fue reemplazado por un conjunto de sondeos de opinión que permitían a la ciudadanía establecer un contacto indirecto con los políticos.

La particular articulación del sistema de partidos¹¹

En vísperas de las elecciones del 2 de julio obtuvieron su registro seis organizaciones políticas, cuatro de ellas de nueva formación (Partido de Centro Democrático, Democracia Social Partido Político Nacional, Convergencia por la Democracia y Partido de la Sociedad Nacionalista) y dos en un reintento (Partido Alianza Social y Partido Aauténtico de la Revolución Mexicana).

A estos seis partidos deben agregarse otros cinco, de más larga cuña en la competencia electoral: el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista de México. Esto dio un total de once fuerzas políticas en esta contienda, el mayor número desde que se hizo el reconocimiento de los partidos como entidades de interés público en la reforma de 1977.

La proliferación de partidos obedece a razones de diversa índole, siendo la principal el debilitamiento del *partido oficial* y los conflictos y escisiones en su interior, que provocaron una desbandada de líderes y caciques cuya opción fue la manufactura de su propia organización política. Otra de las razones de peso fue el cambio en la estructura social y política del país que implicó el surgimiento de una pluralidad de intereses políticos que no encontraron cabida

¹¹ Muchas de las ideas que se manejan en este apartado son producto de una revisión de lo ya expresado en el capítulo "Un intento fallido de reconfiguración del sistema de partidos en México" que escribí junto con Ricardo Espinoza para el libro *El 2 de julio: reflexiones posteriores*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales/UAM-Iztapalapa/FLACSO, 2001.

a través de los canales de interlocución de las tres principales fuerzas políticas.

Asimismo el aumento del número de partidos puede explicarse por los incentivos económicos que la nueva legislación electoral otorgaba a los nuevos partidos.

Los resultados electorales muestran que la proliferación de los partidos fue producto de una lectura equivocada del mercado político. Las tres fuerzas políticas mayoritarias resultaron suficientes para cohesionar a un porcentaje muy alto de la ciudadanía, mientras que la propuesta de la gran variedad de partidos pequeños fue atractiva sólo para segmentos muy precisos de la población. No obstante, la presencia de muchos de estos últimos en la Cámara de Diputados se debió a su decisión de coaligarse con alguna de las fuerzas opositoras mayoritarias: PAN y PRD.

Las campañas políticas para la elección del año 2000 arrancaron con la intención de formar una gran coalición opositora cuya fuerza agregada significara un verdadero reto para el PRI; sin embargo la incapacidad de panistas y perredistas para llegar a acuerdos claros sobre el programa y la estrategia a seguir, aunada al afán protagónico de los candidatos de ambos partidos, impidió la consolidación de la alianza.

Con el propósito de deslindar ante la opinión pública la responsabilidad del fracaso de esta gran alianza opositora, el PRD cobijó bajo la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a cuatro de los partidos pequeños: PT, CD, PSN y PAS. Por su parte el PAN presentó una candidatura conjunta con el PVEM.

Hubo otras razones para acoger a la alianza. Es muy probable que en la mente de sus dirigentes se encontrara el recuerdo de los resultados y la dinámica de procesos electorales previos.

Se podría afirmar que el Partido de la Revolución Democrática y su candidato pensaban con nostalgia en lo logrado por la coalición de partidos que constituyó el Frente Democrático Nacional en 1988 (30.94%). Acción Nacional, por su parte, sumaba a su votación en 1994 el porcentaje obtenido por el Partido Verde (27.64%) para establecer un cálculo de sus posibilidades de triunfo.¹²

¹² El FDN obtuvo 30.94% de la votación nacional; estuvo formado por PPS, PARM, PMS, PFCRN. El PAN logró 26.69% y el PVEM sumó 0.95% dando un total de 27.64% de los votos entre los dos.

En una ponderación de los costos y los beneficios obtenidos por los partidos a través de esta estrategia de alianza se observa que, para los partidos grandes, la alianza resultó bastante costosa; por el contrario, los partidos pequeños salieron ganando con ella.

En términos de gestión, el presidente Fox ha tenido que cubrir los compromisos adquiridos durante la campaña, no sólo con el PVEM, sino con aquellos personajes políticos de otros partidos que apoyaron su candidatura.

En términos de representación, el partido que más perdió con el trato fue el PRD. La disminución de su porcentaje electoral en relación con 1994 hace que el partido se vea obligado a repartir menos asientos de acuerdo con las negociaciones establecidas previamente con los integrantes de la Alianza por México.

En el cuadro que sigue se muestra la distribución de curules en la Cámara de Diputados para registrar el efecto de las alianzas en los asientos que tanto el PRD como el PAN cedieron a sus compañeros de fórmula.

LEGISLATURA LVIII (2000-2003)

<i>Partidos</i>	<i>Diputados de mayoría relativa</i>	<i>Diputados de representación proporcional</i>
PRI	132	76
PAN	136	71
PRD	24	30
PVEM	6	10
PT	2	6
CD-PPN		1
PSN		3
PAS		2
Ind		1
Total	300	200

Si se analiza la coherencia entre la manifestación de las preferencias del electorado y su reflejo en la conformación del sistema de partidos que resulta del proceso electoral del 2 de julio, la evaluación no es del todo satisfactoria. El hecho de que permanezcan en la arena política partidos como el Verde Ecologista y el Partido

del Trabajo, pese a su incapacidad para lograr el aumento de su clientela, y de que incursionen en ella fuerzas políticas como CD, PSN y PAS, con muy poco poder de convocatoria en el electorado, lleva necesariamente a un cuestionamiento sobre los mecanismos distributivos que plantea el Código Federal Electoral en materia de registro de partidos y formación de coaliciones.

La impertinencia de los partidos pequeños es todavía más clara si se toma en cuenta su precaria presencia en la Cámara de Diputados. Al sumarse los asientos obtenidos por los cinco partidos políticos minoritarios (31, distribuidos de la siguiente forma: PVEM 16, PT 7, CDPPN 4, PSN 2, PAS 2) se encontrará que su presencia en conjunto no vale siquiera para inclinar la balanza a favor de las decisiones tomadas por alguna de las tres fuerzas políticas mayoritarias.¹³

Dos factores hacen prever un futuro poco promisorio a los partidos pequeños. El primero se resume en la poca acogida que han recibido por tradición de una ciudadanía que se encuentra políticamente bien situada dentro de la oferta del PAN, PRI y PRD. Una de las explicaciones a esta situación puede ser que la mayoría de estos partidos carecen de un perfil propio y un programa que pudiera llegar a desatar un amplio poder de convocatoria.

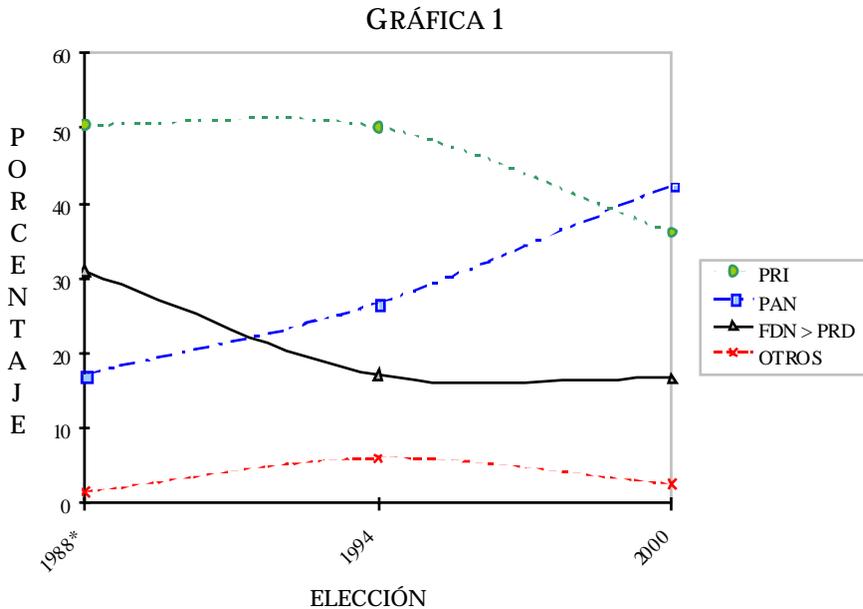
El segundo factor es la velocidad con la que se ha implantado en México el modelo de la competencia. En este contexto los partidos mayoritarios pensarán dos veces la posibilidad de aliarse con los partidos minoritarios, dado el caso de que en esta ocasión la estrategia resultó en un saldo negativo.

Lo que distingue al sistema de partidos que antecedió a los comicios del 2 de julio y el que queda después de este proceso es que, mientras que en la lógica anterior las grandes fuerzas políticas de oposición pensaban que sólo manteniendo una postura incluyente lograrían desalojar al PRI del poder, en la actualidad esta lógica se ha invertido en razón de la alternancia.

¹³ La única excepción se encuentra en la Cámara de Senadores, donde la suma de los cinco senadores del PVEM a los 60 del PRI podría otorgarle a este último una mayoría decisoria. En el caso de que el Verde pensara formar parte de una coalición opositora en el Senado, los 46 senadores del PAN y los 16 del PRD necesitarían también a los ecologistas para constituirse en mayoría absoluta.

Una reflexión de conjunto

En la gráfica 1 se muestra el carácter atípico de las elecciones del 2 de julio, en las que la contundencia del avance de la Alianza por el Cambio y de manera específica del PAN rompe con todas las tendencias gradualistas anteriores.



* En 1988, el FDN estuvo formado por el PPS, el PARM, el PMS y el PFCRN.

Pese a que desde 1994 la ciudadanía había hecho una cuidadosa incursión en el experimento del voto diferenciado, el arrastre de la oferta de cambio hecha por Vicente Fox alcanzó a otras esferas de representación. El voto para el PAN en las cámaras de Diputados y de Senadores llegó, por el momento, a su techo histórico.

No obstante el buen panorama, para un presidente que gobernará con una merma palpable en los atributos del presidencialismo superlativo y sin la mayoría en el Congreso, el apoyo masivo de la ciudadanía en las urnas es una condición necesaria mas no suficiente para su legitimación.

El discurso del cambio utilizado por Vicente Fox en su campaña no puede considerarse sólo como una pieza de retórica. Sus propuestas deben traducirse en una profunda reforma institucional en la que se tomen en cuenta tres factores fundamentales para la consolidación de la democracia:

- a) *El respeto al equilibrio entre poderes que marca a Constitución, para lograr una figura presidencial verdaderamente acotada*

La Alianza por el Cambio colocó a su candidato a la presidencia con un porcentaje que no deja lugar a dudas sobre las preferencias del electorado. No obstante, su triunfo no sucede en las mismas condiciones en las que los candidatos del PRI asumían el poder.

En ese sentido, el control absoluto del presidente sobre el Congreso y sobre el aparato gubernamental, que antes le otorgaban sus facultades constitucionales y metaconstitucionales, se verá disminuido al desaparecer muchas de las segundas.

En el gobierno de la alternancia, el PAN no tendrá el control de las decisiones en el Congreso, ya que carece de mayoría en ambas cámaras. El presidente tampoco contará con la facultad de designar a los gobernadores o de dictar a éstos órdenes para que sean cumplidas de manera incondicional. En pocas palabras, en este sexenio no se podrá subordinar a las autoridades locales a las decisiones que se tomen desde el centro.

Si la presidencia de Zedillo se ejerció de una manera acotada, ésta lo será mucho más en la medida en que tanto la sociedad como los partidos serán más exigentes con el nuevo diseño y funcionamiento de las instituciones y estrenarán una actitud supervisora que antes era prácticamente inexistente. A esto debe aunarse la posibilidad de que los agentes involucrados en el buen ejercicio del gobierno, como los partidos, el gabinete y la opinión pública, mantengan actitudes no cooperativas respecto de las propuestas y las decisiones presidenciales.

En un escenario como éste es indispensable reformar las instituciones, de tal manera que exista una relación más armónica entre los órganos de poder en su corresponsabilidad hacia la ciudadanía.

Es también importante que el presidente promueva una colaboración más estrecha entre la sociedad civil organizada y el gobierno,

así como que fomente las experiencias recientes en las que las oficinas del ejecutivo encargadas de formular las políticas sociales han consultado a estas organizaciones y las han involucrado en la toma de decisiones. Esto incidirá, de seguro, en un cambio de actitud del Congreso, que podrá adoptar la práctica de consultar e incluir a las organizaciones de la sociedad en el diseño de las iniciativas de ley.¹⁴

b) *El diseño de una gestión pública que garantice gobernabilidad*

Sería un exceso de optimismo pensar que un proceso de alternancia como el que se presenta en México se desarrollará sin amenazas de crisis o conflicto, sin riesgos de fragmentación y dispersión de las fuerzas políticas, y sin un errático proceso de definición política. Ante esto, un diseño institucional bueno y eficiente puede acotar al gobierno y evitar la confusión.

Gobernabilidad significa la consolidación de instituciones y de normas que permiten la supervisión de las autoridades y que se teja una estructura de valores políticos compartidos.

Para que el triunfo de la alternancia se traduzca en un nuevo proyecto para la gobernabilidad democrática, es preciso que se diseñen los mecanismos institucionales para evitar la corrupción, la discrecionalidad en la toma de decisiones y la impunidad. Es preciso, además, que se promueva una lógica del poder que gire en torno de reglas de funcionamiento acordadas y acatadas por todos los agentes de la sociedad.

Un país gobernable es aquel en el que existe una fuerte asociación entre cambio y bienestar, en el que proliferan la cooperación y la confianza respecto de las normas y los acuerdos establecidos para la toma de decisiones. Y es en este sentido en el que se debe dar el ajuste de las facultades presidenciales, para fomentar el papel gestor del poder ejecutivo.

¹⁴ Ricardo Raphael de la Madrid, "Líneas en el horizonte de un nuevo régimen", en Yolanda Meyenberg Leycegui (coord.), *El 2 de julio: reflexiones posteriores*, México, FLACSO, 2001.

c) *La pluralidad de actores e intereses que forman parte del escenario transicional*

La alternancia en México es reflejo de una multiplicidad de factores políticos y culturales que habían mostrado signos de cambio mucho tiempo antes de las elecciones del 2 de julio de 2000. En los más de veinte años que tomó al país su trayecto a la democracia han desaparecido muchas de las fuerzas políticas, organizaciones económicas, grupos sociales, personajes y líderes de opinión que en su momento ocuparon un lugar determinante en la escena política; en su lugar han surgido liderazgos nuevos y algunos de los viejos han transformado su fisonomía.

De lo dicho hasta aquí se desprende la certeza de que la vía reformista adoptada para la transición dotó de atribuciones privilegiadas a los partidos políticos, dejando en una situación marginal a muchos otros grupos que hasta entonces habían tenido una injerencia directa en la definición de los equilibrios que llevan al consenso. El peligro que se observa hoy es que, al perderse el poder articulador de la disciplina y la lealtad debida al presidente, tan característica del régimen autoritario, todos estos grupos decidan que, ante el agotamiento de los canales tradicionales de atención de las demandas, es más benéfico hacer escuchar sus demandas o sentir su fuerza a través de canales extrainstitucionales o de conductas no cooperativas.

Otro hecho que hay que considerar es que el desencanto de la ciudadanía respecto de los últimos gobiernos del PRI hace que el nuevo presidente tenga que lidiar con una espiral ascendente de aspiraciones democráticas. Es preciso, por lo tanto, que el nuevo presidente establezca, cuanto antes, las nuevas bases de los pactos para un nuevo consenso. Esta difícil tarea permitirá, por un lado, un reacomodo de la sociedad en el que todos encuentren incentivos positivos para la participación institucional y, por otro, que el discurso de la democracia, hasta ahora tan acentuado en el aspecto electoral, adopte un cariz, a la vez que dinámico, incluyente.