

La democracia mexicana, incipiente y frágil, ha tenido un desarrollo prolongado. En este libro se analiza qué es lo que existe, pero sin hacer un inventario, sino, en todo caso, un balance de tres problemáticas básicas de cualquier democracia: la parte política, acotada a los temas de los poderes y las instituciones, el Congreso de la Unión, las experiencias de alternancia, últimos procesos electorales y la ley indígena. La parte de ciudadanía y organizaciones da cuenta de lo que ha pasado con la explosión de organismos cívicos; al mismo tiempo, se establece un análisis de qué ha pasado con las estructuras corporativas, que siguen vigentes a pesar de la crisis. La tercera parte se aboca a los temas económicos, los modelos de desarrollo, el agotamiento de la sustitución de importaciones y el recambio por un modelo de mercado; se trabaja también en las políticas sociales y sus respectivos modelos.



Alberto Aziz Nassif México al inicio del siglo XXI



SOCIEDADES • HISTORIAS • LENGUAJES

México al inicio del siglo XXI

Alberto Aziz Nassif
Coordinador



Primera edición, marzo del año 2003

© 2003

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES
EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL

© 2003

Por características tipográficas y de edición
MIGUEL ÁNGEL PORRÍA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-324-9

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

- , "Revisión del Consenso de Washington", en Louis Emmerij y José Nuñez del Arco (comp.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1998.
- XELHUIANTZI LÓPEZ, María, *El Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana Doce años. (1976-1988)*, Talleres de Lito L. de México, 1989.
- ZABLUDOWSKI, Gina, "Mujeres empresarias en México", en Dalia Barrera Bassols (comp.), *Empresarias y ejecutivas. Mujeres con poder*, México, El Colegio de México, 2001.
- ZAID, Gabriel, *La economía presidencial*, Vuelta, México 1987.
- ZERMEÑO, S., *La sociedad derrotada*, Siglo XXI, México, 1996.
- ZICCARDI, Alicia, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México 1995.
- , *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones sociales de la UNAM, México, 1998.

Se consultaron las siguientes páginas electrónicas:

- www.camaradediputados.gob.mx
www.cddhcu.gob.mx, "La historia reciente de la Cámara de Diputados", 2000
www.ecn.org/ezln.it
www.e-local.gob.mx
www.enlacecivil.org.mx
www.ezln.org
www.ezln.prv.pl
www.ezlnaldf.org
www.laneta.apc.org
www.latinobarometro.org
www.presidencia.gob.mx
www.senado.gob.mx

Índice

Introducción. Alternancia, transición y democracia	5
<i>Alberto Aziz Nassif</i>	
En la búsqueda de un modelo de transición	5
Desde dónde mirarnos. Los dilemas de una democracia incipiente.	8
¿Cómo se hizo este libro?	15
Y la transición: ¿se inicia, termina o continúa?.	18
Mapas de navegación	21

PRIMERA PARTE

La política: cambios e inercias

CAPÍTULO 1

Los poderes y las instituciones	27
---	----

Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez

CAPÍTULO 2

El Congreso de la Unión	39
-----------------------------------	----

Jorge Alonso Sánchez y Alberto Aziz Nassif

CAPÍTULO 3

Las primeras experiencias de alternancia	47
--	----

Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez

CAPÍTULO 4

Votos, reglas y partidos	65
------------------------------------	----

Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez

Las reglas del juego	65
--------------------------------	----

Las elecciones de 1997	72
----------------------------------	----

Las elecciones de 2000	79
----------------------------------	----

Los partidos políticos después de 2000	90
--	----

Las elecciones locales después del 2 de julio.	93
--	----

CAPÍTULO 5

Las resistencias al cambio: los poderes ante la Ley sobre Derechos y Cultura Indígena	97
<i>Jorge Alonso Sánchez y Alberto Aziz Nassif</i>	
El Ejecutivo frente a la Ley sobre Derechos y Cultura Indígena	97
Los zapatistas frente al Congreso de la Unión	99
El Congreso de la Unión y la ley indígena	103
Los problemas de la nueva ley	103
El rechazo de los pueblos indios	106
La ley y los congresos locales	107
El turno del Poder Judicial	109
Rechazo cerrado	110
¿Reforma de la reforma?	111
Los peligros de la nueva ley	113
El periodo de espera de la resolución de la Corte	116
La resolución de la Suprema Corte y la nueva coyuntura	120

SEGUNDA PARTE

Ciudadanía y corporativismo

CAPÍTULO 6

Organizaciones cívicas, democracia y sistema político	133
<i>Juan Manuel Ramírez Sáiz</i>	
Introducción	133
Contribuciones y expectativas	137
Inercias y desencantos	157
Conclusión	178

CAPÍTULO 7

Estado, organizaciones corporativas y democracia	183
<i>Ilán Bizberg</i>	
La transición a la democracia o la reestructuración de la sociedad: dos distintos paradigmas	185
El sindicalismo	190
Las organizaciones campesinas	201
Movimientos campesinos autónomos	210
Organizaciones sociales y democracia: las perspectivas actuales	225

TERCERA PARTE

El desarrollo económico: modelos y consensos

CAPÍTULO 8

Agotamiento de un modelo de desarrollo	233
<i>Carlos Alba Vega y Enrique Valencia Lomelí</i>	
Las políticas económicas y sociales del modelo de sustitutivo	235
La política social en la era del crecimiento: sus instituciones y sus límites	248

CAPÍTULO 9

Políticas públicas y mercado: una relación compleja	259
<i>Carlos Alba Vega y Enrique Valencia Lomelí</i>	
Crisis, reforma económica y regreso de la crisis	259
La reforma llega a la política social: continuidades y discontinuidades	290

CAPÍTULO 10

Legitimidad y consenso en las políticas económica y social	317
<i>Carlos Alba Vega y Enrique Valencia Lomelí</i>	
Introducción	317
Legitimidad social: políticas económicas y sociales	319
La política económica como instrumento de legitimación	322
La política social como instrumento de legitimación	324
La ambivalencia del Estado propietario. El efecto político de las empresas paraestatales	326
Movilidad y desigualdades sociales crecientes en el marco del mercado protegido	329
El cambio demográfico	331
La crisis de 1982: fin de la prosperidad económica a cambio de aquiescencia política	333
Las reformas económicas y constitucionales y sus efectos políticos	337
La lucha por el cambio surge en los extremos de la economía	339
El legado económico que recibe la administración de Fox	340
Algunos resultados de la alternancia	343
Epílogo. Una agenda para la consolidación democrática: la reforma del Estado	345
<i>Jorge Alonso Sánchez</i>	
Urgencia de una nueva Constitución	346
Un Estado mexicano activo en un mundo globalizado	347

Acotar al Ejecutivo	348
Funcionarios competentes y rendición de cuentas	349
Fortalecimiento del Poder Legislativo	350
Independencia y honradez del Poder Judicial	351
Combate a la corrupción	351
Modernización de fuerzas armadas ceñidas a la Constitución	352
Conseguir un auténtico federalismo	353
Municipio libre, autónomo, con recursos	353
Organismos autónomos estatales	354
Otras importantes autonomías	355
Organizaciones de la sociedad civil	356
Derechos humanos	356
Derecho a la información	357
Derechos económicos y sociales	358
Por un desarrollo integral	360
Democracia representativa y participación política	361
Bibliografía	371

*México al inicio del siglo XXI:
democracia, ciudadanía y desarrollo*
se terminó de imprimir en la ciudad de México
durante el mes de marzo del año 2003.
La edición, en papel de 75 gramos, consta de 1,000 ejemplares
más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado
de la oficina litotipográfica de la casa editora.



Los poderes y las instituciones

Alberto Aziz Nassif
Jorge Alonso Sánchez

DE FORMA emblemática, durante las décadas de autoritarismo el poder en México estuvo concentrado en dos instituciones: la Presidencia de la República y el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Daniel Cosío Villegas hizo análisis paradigmático de este modelo.¹ Una de las formas más expresivas de los cambios políticos en los últimos años está en el contraste que se marca entre lo que era el sistema de partidos hace 15 años y lo que es hoy en día; y de la misma forma sucede con la Presidencia de la República. Había una presidencia con amplias facultades constitucionales y sin contrapesos. Ésa fue todavía la presidencia que ejercieron los presidentes del PRI, hasta Carlos Salinas, radicalmente distinta a la presidencia que ejerce Vicente Fox.²

La alternancia terminó con los formatos de partido hegemónico y dominante; el Presidente ha perdido facultades y territorios de poder; al mismo tiempo, los otros poderes del Estado han empezado a ser realmente poderes y han dejado de ser instancias subordinadas del Ejecutivo. Estos cambios se han dado por una compleja mezcla entre un cambio general de reglas en el ámbito electoral y una diferente composición y equilibrio entre las principales fuerzas que surgen de la competitividad y la alternancia. Así, por ejemplo, la competencia generó una Cámara de Diputados sin mayoría en 1997, y a partir de esa realidad se iniciaron cambios en la organización interna, la cual estaba diseñada sólo para que funcionara con un partido mayoritario.³

En una ocasión, Gabriel Zaid estableció de forma nominativa las facultades del poder presidencial en México a partir de un supuesto:

¹Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1976.

²La presidencia de Ernesto Zedillo tuvo contrapesos, como el que surgió de la reforma electoral de 1996, o el hecho de no contar con mayoría en la Cámara de Diputados en la segunda mitad de su sexenio.

³Uno de los casos más evidentes es que en la Ley Orgánica del Congreso estaba señalado que la Gran Comisión estaría presidida por el partido mayoritario, y cuando en 1997 no hubo partido mayoritario, se tuvo que crear un organismo diferente y sobre todo plural para el gobierno interno de ese organismo.

¿qué pasaría si alguna vez se enjuicia al Presidente?, y llegó a la conclusión de que se pararía todo el país porque se trata de una persona que:

es el jefe del Estado, de la ciudad-Estado y de los 31 estados; del Poder Legislativo y del Judicial; de las Guardias Presidenciales, el Ejército, la Fuerza Aérea, la Marina y los cuerpos de policía; del partido oficial, los altoparlantes, la televisión; de las vías y los medios de comunicación y transporte; de la moneda, el presupuesto, los créditos, los salarios y los precios; de las tierras, las aguas, los cielos y el subsuelo; del petróleo, la electricidad, la siderurgia, la química; del comercio interior y exterior; de la agricultura y la educación, de la salud y de la pesca, del café y el azúcar; de un conglomerado empresarial como pocos en el mundo, por su tamaño, diversidad y control (por lo menos en su propio territorio) de los mercados, la competencia, el personal, la clientela, los proveedores, las fuentes de financiamiento y hasta los accionistas.⁴

En suma, el Presidente de la República ha perdido facultades, recursos y espacios de poder: tenía un control que circulaba por un gobierno unificado con la mayoría constitucional en el Congreso de la Unión (dos terceras partes), la cual pierde en 1988, pero conserva la mayoría absoluta (50+1) hasta 1997; contaba con un partido disciplinado que por lo regular tramitaba las iniciativas del Presidente ante el Poder Legislativo, que fue el gran legislador hasta el gobierno de Zedillo.⁵ La elección del 2 de julio de 2000 dejó una composición del Congreso de la Unión sin mayoría en ninguna de las dos cámaras: el PRI es el partido que tiene el mayor número de diputados, 211, y sólo llega al 42.2 por ciento; le sigue de cerca el Partido Acción Nacional (PAN) con 206 diputados, con lo que tiene el 41.2 por ciento; en un lejano tercer lugar quedó el Partido de la Revolución Democrática (PRD), con sólo 50 diputados, es decir, sólo el 10 por ciento. En el Senado sucede algo similar, el PRI con 60 senadores tiene el 46.8 de la Cámara alta; le sigue el PAN con 46 integrantes, el 35.9 por ciento, y el PRD tiene sólo 15, el 11.7 por ciento.

Había un control de los puestos de elección en todas la gubernaturas, las cuales empezaron a ser ganadas por la oposición a partir de

⁴ Gabriel Zaid, *La economía presidencial*, Vuelta, México, 1987, pp. 11-12.

⁵ El presidente Zedillo en la Legislatura LXI fue el gran iniciador de leyes, de 141 iniciativas de reforma y de nuevas leyes, 135 fueron del Ejecutivo, y en la contraparte, 130 iniciativas de los diputados de todos los partidos quedaron sin tramitarse, como se dice popularmente, en la congeladora, Suplemento Enfoque, núm. 175 del diario *Reforma*, 18 de mayo de 1997.

1989 con el estado de Baja California; 12 años después existe ya un mapa plural del país, por ejemplo, el PRI sólo tiene el 53 por ciento de las gubernaturas, el PAN el 25 por ciento (incluyendo el estado de Yucatán en donde hubo coalición), el PRD el 15 por ciento (incluyendo Michoacán, en donde hubo coalición) y hay tres gobiernos de coalición.⁶ De forma similar ha sucedido con los municipios, en donde la movilidad política de los partidos se ha multiplicado de forma acelerada, por ejemplo, entre 1994 y el año 2000, el PRI perdió 828 municipios, el PAN ganó 219 y el PRD ganó 129.⁷ En los congresos locales también llegó el pluralismo, como veremos en el siguiente capítulo.

El Presidente ya no es "dueño" del Distrito Federal (Zaid *dixit*), desde 1988 se inició la construcción de instituciones políticas propias (Asamblea, Tribunal, jefe de Gobierno y delegados electos, autoridades electorales); en las gubernaturas, la tendencia creciente es hacia la alternancia; el gobierno mexicano ha sufrido un cambio radical sobre todo en la composición del sector público de la economía, ha vendido la mayor parte de sus empresas, desde los bancos, líneas aéreas, canales de televisión, compañías de teléfonos, periódicos y cientos de empresas de todas las ramas productivas. Con el Tratado de Libre Comercio que se inicia en 1994, se da una fase acelerada de integración económica con la cual disminuyen considerablemente las decisiones de política económica, con lo que el Estado pierde grados significativos de autonomía y de soberanía. El Banco de México, a partir de la reforma de 1993, cambia su forma de gobierno y adquiere autonomía; el Instituto Federal Electoral, que se crea en 1990, adquiere su autonomía con la reforma de 1996, con lo cual el gobierno deja de tener injerencia en los procesos electorales.

Con la alternancia en la presidencia y el Congreso sin mayoría, el sistema político mexicano ha completado las principales piezas de un sistema

⁶ Después de las complicadas elecciones de Yucatán en mayo de 2001, la geografía de los estados presenta el siguiente cuadro: siete estados gobernados por el PAN (Baja California, Jalisco, Aguascalientes, Nuevo León, Querétaro, Morelos, Guanajuato); 17 estados gobernados por el PRI (Colima, Sonora, Coahuila, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí, Tamaulipas, Campeche, Puebla, Tabasco, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Veracruz, Estado de México, Hidalgo y Sinaloa); cuatro estados gobernados por el PRD (Zacatecas, Baja California Sur, Tlaxcala y el Distrito Federal); cinco estados que ganaron las elecciones por una coalición de partidos, Nayarit y Chiapas, y en el 2001 también Yucatán y Michoacán, uno con fuerte liderazgo del PAN y el otro con fuerte liderazgo del PRD y Baja California con una alianza entre el PAN y el PVEM.

⁷ Con datos del año 2000 del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, información que cada año cambia por la celebración de comicios, se ve que el PAN gobernaba 320 municipios y a 31'910,393 habitantes; el PRI gobernaba 1,300 municipios con una población de 42'425,944; el PRD gobernaba en 213 municipios con una población de 8'158,403; el Partido del Trabajo (PT) tiene 21 y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) 14; municipios gobernados por una coalición hay 107, concejos municipales son 10 y municipios de usos y costumbres hay 418. Dirección de Internet, www.e-local.gob.mx

de democracia electoral. La presidencia ha dejado de controlar algunas partes importantes del poder, se han creado espacios autónomos entre los poderes, hay nuevas facultades y dinámicas en el Poder Legislativo y el Poder Judicial y una distribución de los puestos de elección popular mediante elecciones competidas y pluripartidistas en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, esto no quiere decir que han terminado los problemas, por el contrario, ahora en la diferente relación entre los poderes surgen los nuevos temas de la incipiente democracia mexicana. No sabemos cuánto tiempo llevará una redefinición de las reglas institucionales y de las competencias de los poderes; apenas se ha iniciado el desarrollo de una presidencia surgida del primer proceso de alternancia, y tampoco sabemos cómo resultará su ejercicio; también estamos al inicio de un gobierno dividido y vemos una importancia creciente en el papel que juega la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Scott Mainwaring maneja varios supuestos interesantes para analizar la relación entre los poderes, los cuales nos sirven en el caso mexicano después de la alternancia; el primero dice: que las instituciones crean incentivos o los suprimen, que son el espacio en el que se desarrolla la toma de decisiones, y que en momentos de transición se pueden modificar las reglas de forma más amplia, entonces veremos que la composición institucional ayuda u obstaculiza la construcción de una democracia.⁸ El segundo supuesto es que la combinación entre un sistema presidencialista y un formato multipartidista, como el que existe en México, es un problema para tener una democracia estable. Las dificultades se generan a partir de que se pueden producir algunas de las siguientes situaciones o una mezcla de ellas: inmovilización o parálisis de la relación entre Ejecutivo y Legislativo; es complicado tener una mayoría legislativa, ya que con frecuencia se dan minorías legislativas; el partido del Presidente se ve en dificultades para construir nuevas coaliciones para cada reforma y se complica la construcción de coaliciones interpartidarias. En síntesis, la mezcla de presidencialismo y multipartidismo puede generar tres problemas importantes, la polarización ideológica, la parálisis y la dificultad para construir coaliciones. El tercer supuesto es que la mezcla entre democracias parlamentarias y multipartidismo es mucho más estable. Los datos de Mainwaring para respaldar el argumento son que hasta 1992, fecha de su estudio, sólo 7 de 31 (22.6 por ciento) países con democracia presidencial se habían man-

⁸ Véase Scott Mainwaring, "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación", en la revista *Estudios Políticos*, nueva época, núm. 88, Madrid, abril-junio de 1995.

tenido por lo menos durante 25 años, en cambio, en los sistemas parlamentarios el número se eleva considerablemente, ya que hay 25 de 44 países (56.8 por ciento).⁹

En 1997, cuando en México se termina el gobierno con mayoría las hipótesis catastróficas sobre las posibilidades de un fracaso en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, la parálisis o la polarización entre el partido gobernante y la oposición fueron escenarios especulativos que dominaron en ciertos sectores de la opinión pública. Sin embargo, la realidad desmintió las sospechas, ya que se formó una coalición más o menos estable entre el PAN y el PRI, lo cual permitió incluso reformas constitucionales; además, hubo una coalición de consenso entre todos los grupos parlamentarios que también funcionó con mucha frecuencia, así que las situaciones de polarización o parálisis fueron más bien raras.¹⁰ A partir de las elecciones del 2 de julio del año 2000 se inaugura de forma plena el gobierno dividido, el Presidente no tiene mayoría en ninguna de las dos cámaras del Congreso, y este hecho sirve para revisar lo que pasaba con el presidencialismo antes de la alternancia y lo que pasará de ahora en adelante.

Como parte del modelo que se da entre el presidencialismo y el multipartidismo que estamos revisando, es importante anotar que en México durante mucho tiempo predominó la visión de un sistema político que apuntaba al incumplimiento de las reglas jurídicas, de la Constitución, como uno de sus rasgos más característicos. Al mismo tiempo, fue muy débil la tesis de que el problema no estaba en el incumplimiento, sino en la misma construcción de las reglas. Este debate tiene que enfrentar ahora una prueba que agrega una tercera posición, las reglas se pueden cumplir, pero la relación de fuerzas entre los partidos subordina cualquier práctica jurídica, así que un sistema de partido hegemónico y gobierno unificado, como el que tuvo el PRI durante décadas, hizo un poder presidencial poderoso y un Legislativo débil. En cambio, un gobierno dividido y un sistema de alta competencia partidista, transforma las mismas reglas porque pone en operación todas las facultades, lo cual abre una serie de posibilidades que no existían, pero no porque no es-

⁹ *Ibidem*, p. 122.

¹⁰ Véase el trabajo de María Amparo Casar, "Coaliciones y cohesión partidaria en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", revista *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, CIDE, México, primer semestre de 2000, pp. 190 y ss. En el trabajo se hace un recuento de los primeros dos años de la LVII Legislatura y se establece que la coalición PRI-PAN funcionó en un total 29.6 por ciento del total de iniciativas; la de consenso amplio entre todos fue de 35.5 por ciento, en cambio la de la pura oposición sólo funcionó en un 5.9 por ciento, y las materias fueron en su mayoría de carácter electoral y para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) pudiera iniciar leyes.

tuvieran en las reglas, sino porque había otras reglas, como la de la disciplina partidista, que modulaban las posibilidades. La diferencia es como tener un apagador de luz en un cuarto que no se usa porque nadie o la mayoría de los que habitan el cuarto no sienten la necesidad de encenderlo, pero en el momento en que cambian esos habitantes, lo primero que hacen es encender la luz y descubren esas posibilidades y facultades que nunca se habían aplicado a pesar de que se conocía su existencia.

En la versión de un constitucionalismo que no se cumple, se articula una cantidad de explicaciones como la de que México tiene una Constitución muy avanzada, lástima que no se cumpla; que el presidencialismo mexicano encuentra sus mayores fortalezas en sus ámbitos metaconstitucionales o que el Congreso de la Unión sería fuerte si se cumpliera. El corolario de esta visión es que la gran separación que existe entre el país real y el país legal. De los múltiples trabajos que ilustran esta tradición está el de Jorge Carpizo.¹¹ En la contraparte se encuentra la visión de que el problema se encuentra en el mismo diseño de las reglas del juego, en lo que se podría denominar un constitucionalismo autoritario, cuyo eje no está en el incumplimiento, sino en el diseño, los vacíos y las contradicciones de la misma letra constitucional. El presupuesto básico es el siguiente:

A diferencia de la creencia generalizada de que en México la Constitución no se cumple y de que el sistema político se explica por cuestiones de "metaconstitucionalidad", en este trabajo nuestro que al menos en lo que se refiere a organización de los poderes públicos y estructuración de un sistema de gobierno representativo, los objetivos y mecanismos de protección del gobernante y obstrucción de la competencia por el poder, estipulados en la Constitución, se cumplen cabalmente. Por ello, sostengo que lo que hoy conocemos como "crisis del sistema político mexicano" es consecuencia de la organización política derivada de la Constitución y de los comportamientos políticos que esas normas generan, y no del supuesto incumplimiento de la Constitución.¹²

¹¹ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1978.

¹² Ignacio Marván, *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*; Océano, México, 1997, p. 22. Hay en este texto una investigación que nos muestra los rasgos que han predominado en las tres constituciones sobre el sistema presidencial y las facultades del Congreso: 1823-1824, el sistema presidencial y federal con un Ejecutivo monárquico, el cual terminó con "la victoria militar de los liberales y el fusilamiento de Maximiliano en 1867" (p. 47); luego viene 1856-1857, un sistema presidencial con una supremacía del Congreso, cuyo resultado fue "un Congreso con enormes

El corolario de esta tesis es que el país legal permite un país real que se encuentra alejado de un sistema democrático.

Durante años hubo una marcada inhibición para la competencia abierta por el poder que se expresaba en los enormes obstáculos en la legislación electoral para una competencia equitativa entre partidos, con las reglas que acuerdan en la reforma de 1996, el obstáculo queda superado, así como la no intervención de la Suprema Corte de Justicia en los asuntos políticos, que también quedó superado con la creación de un tribunal de pleno derecho y parte integrante del Poder Judicial; este cambio fue tan importante que modificó las formas de impugnación y los alcances de la vía jurisdiccional para dirimir controversias electorales y laborales, dos temas que estuvieron completamente vetados por décadas.¹³ Sin embargo, subsisten, de acuerdo con el trabajo de Marván, la imposibilidad de la reelección inmediata de los legisladores, el monopolio partidista de la representación política, los candados para las coaliciones, entre algunas de las más importantes.

Las dos posiciones del debate tendrán que modularse y quizá fusionarse en otra diferente. No es que durante años se haya vivido en un error, existen múltiples y consistentes evidencias para ver que en este país no todo es un problema de diseño de las reglas jurídicas, que también existen prácticas e inercias de los actores que alejan la letra de su aplicación. Esta realidad no hubiera sido posible tampoco si no hubiera existido en México un sistema de partido hegemónico.

Hoy, el mapa político del país ha cambiado, su sistema electoral, los niveles de competencia, la fuerza y la presencia de las oposiciones que han llegado a ser gobierno, de tal forma que vemos el inicio de una nueva fase en la que no hay un cambio general de las reglas, sino una aplicación y un juego diferente entre las fuerzas políticas que tienen enormes facultades para contener, ser contrapeso y para vigilar al otro. La tercera versión de este viejo debate entre reglas y prácticas, requiere incorporar esta dimensión de la composición de fuerzas que han transformado el juego político.

facultades pero sin responsabilidad ni contrapeso; y un Presidente con enormes responsabilidades pero sin la autonomía propia de la función ejecutiva en un sistema presidencial" (p. 54); y finalmente, viene 1916-1917, con un sistema presidencial para un gobierno fuerte; el autor hace suyas las palabras de Narciso Bassols para concluir que la Constitución de 1917 tiene "las rudezas de una ley hecha para vencer al enemigo y no para gobernar un país" (p. 83).

¹³ Sin este factor no se podría haber dado la regularización democrática en territorios que todavía son dominados por fuerzas caciquiles y autoritarias, como sucedió con el caso de Yucatán, que pudo llegar a la alternancia en el poder, y por supuesto con Tabasco, en donde por primera vez se anuló la elección para gobernador en diciembre del año 2000.

Dentro de las facultades constitucionales que tiene el Presidente de la República, principalmente asentadas en el artículo 89 se pueden destacar la pérdida de atribuciones para nombramientos, como la del procurador general de la República que ahora necesita la aprobación del Senado; todas las atribuciones que tenía respecto al Distrito Federal; de la misma forma, ya no tiene las atribuciones para nombrar a los ministros de la Suprema Corte, que ahora tiene que someter a la aprobación del Senado.¹⁴ Además, del acotamiento de facultades, como ya lo señalamos, en donde se pueden contar las atribuciones en materia electoral, en la comisión de derechos humanos, en el Banco de México, se encuentra la pérdida de la mayoría y del gobierno unificado, situación que cambia de raíz las posibilidades legislativas del Presidente de la República, como lo veremos más adelante, cuando analicemos algunos de los casos a los que se ha tenido que enfrentar el gobierno de alternancia.

Las facultades del Congreso de la Unión que se encuentran en el artículo 73 constitucional han tenido algunos cambios de reglas, sobre todo las referentes al Distrito Federal, que desde 1988 inició la construcción de sus propias instituciones políticas autónomas; sin embargo, el Congreso se encarga todavía de aprobar sus topes de endeudamiento. Los otros cambios tienen que ver con modificaciones en materia de fiscalización de los recursos y de las atribuciones que tenía en materia electoral, las cuales han sido trasladadas a organismos electorales autónomos o al Poder Judicial. El cambio de reglas más importante es el del artículo 79 sobre la fiscalización superior de la Federación, en el cual se establecen las instancias, tiempos y mecanismos para cumplir con esta función básica. Este texto ha modernizado la fiscalización, pero el hecho más relevante es de nueva cuenta la composición que genera una posibilidad diferente de vigilancia a la que había con un partido hegemónico o mayoritario. Esta facultad, que es básica en un sistema que transita a la democracia, tendrá que empezar a subsanar uno de los malestares más graves del viejo sistema: la abundante, tupida y multidimensional corrupción.

La otra parte de los poderes que ha tenido importantes transformaciones es el que se refiere al Poder Judicial. A pesar de que el aparato de impartición de justicia ha caído en un grave descrédito, porque en la medida en la que las mafias, el crimen organizado, el deterioro en las condiciones de vida las condiciones de inseguridad se han incrementado de forma considerable en los últimos años, el Poder Judicial se ha

visto en una nueva situación de amplia exposición frente a la sociedad que lo hacen cada vez más un poder independiente y necesario en la construcción de un estado de derecho.

Al mismo tiempo, se ha dado un doble fenómeno, por una parte, las sucesivas reformas constitucionales, que a partir de 1994 han empezado a transformar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y al resto del Poder Judicial, y por la otra, el proceso de cambios políticos que han modificado la intervención de la Corte en los conflictos y la han acercado a ser un tribunal constitucional.¹⁵

Según Cossío, en la medida en que se terminaba el monopolio político, llegaba a su fin el monopolio constitucional, lo que llamó "la lucha por la Constitución".¹⁶ Esta hipótesis no permite entender por qué la Corte desde el sexenio de Zedillo, entró de lleno a ser el árbitro de los conflictos más importantes de la vida pública del país. La SCJN tiene bajo su responsabilidad ser

garante de los derechos fundamentales de los habitantes del territorio nacional (amparo); resolver los conflictos entre los distintos niveles del pacto federal o entre los diversos órganos que se articulan en torno al principio de división de poderes (controversias constitucionales); y proteger a las minorías políticas (acciones de inconstitucionalidad).¹⁷

La reforma de diciembre de 1994 impactó en tres sentidos al Poder Judicial: dar a la SCJN las atribuciones para ser un tribunal constitucional; se modificó la situación de los ministros, requisitos, designación, duración de sus cargos, y se crea el Consejo de la Judicatura, con el fin de tener una instancia que administre, conduzca la carrera judicial y pueda sancionar a jueces y magistrados.¹⁸

¹⁵La Corte es producto del proyecto constitucional de 1917 y desde entonces ha pasado por diversas etapas y reformas; de acuerdo con una investigación de José Ramón Cossío, hay cuatro etapas básicamente entre su diseño original y el momento actual, el análisis llega hasta 1999. Las diferentes fases son: "1. La que se reduce a la construcción de un órgano cuyas competencias estuvieron encaminadas a proteger los derechos individuales y, por ende a mantener al Estado fuera de determinados ámbitos de los particulares (1916-1917). 2. La caracterizada porque los cambios buscaban incorporar a personas afines al líder del momento (Obregón) o a un determinado proyecto (Cárdenas y Ávila Camacho) sin demérito de que se plantearon soluciones al rezago (1928-1944). 3. La que se limitó a llevar a cabo los cambios de competencias para abatir el rezago (1951-1982). 4. La que planteó la necesidad de darle un nuevo entendimiento a la Constitución y, como consecuencia de ello, darle a la Corte las competencias necesarias para poder satisfacer las exigencias de esa nueva comprensión constitucional (1988-1999)", del artículo "La Suprema Corte y la teoría constitucional", revista *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre de 2001, pp. 110-111.

¹⁶Cossío, *op. cit.*, p. 103.

¹⁷*Ibidem*, p. 111.

¹⁸*Ibidem*, pp. 98-99.

¹⁴Para ver la evolución histórica de las facultades del Presidente en las diversas constituciones, se puede consultar la tesis de doctorado de Javier Hurtado, *El sistema presidencial mexicano: evolución y perspectivas*, CUSAS, UDEC, febrero de 2000.

Se puede tener un registro más o menos visible de la participación de la Corte en la vida pública en temáticas y conflictos en que antes no intervenía, sobre todo a partir de 1995. Los temas son muchos, pero se pueden destacar los siguientes:

- anatocismo (el grave conflicto entre deudores de la banca y los mismo bancos por el cobro de intereses sobre intereses, en donde la Corte falló en favor de los bancos);
- afiliación sindical (la inconstitucionalidad del Apartado B del artículo 123, violatorio de la Constitución, y del artículo 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que México suscribió);
- cuestiones fiscales (estableció jurisprudencia sobre el impuesto al activo de las empresas);
- conflictos electorales (por ejemplo, a partir de la reforma electoral de 1996, la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF),¹⁹ se ha convertido en una pieza insustituible para dar certidumbre jurídica a los comicios y ser el árbitro de los conflictos; al inicio de gobierno de Vicente Fox el Tribunal y la Corte fueron el muro que contuvo los viejos modos caciquiles de la política en estados como Yucatán y Tabasco (en el primer caso se dictó sentencia para integrar el organismo electoral y en el segundo se anuló las elecciones de gobernador por primera vez en la historia moderna del país);
- derechos humanos (un ejemplo es el destacado caso de la matanza de campesinos en Aguas Blancas, Guerrero);
- secreto bancario (el fallo de la Corte para que el Poder Ejecutivo entregara información del Fobaproa, Fondo Bancario de Protección al Ahorro, que fue solicitada por la Cámara de Diputados ya sin mayoría del PRI, lo cual se tuvo que cumplir por parte del Presidente de la República);
- controversias entre los poderes y entre los niveles de gobierno.²⁰

Las reformas institucionales en el plano electoral posibilitaron, junto con otros factores como el fortalecimiento de los partidos de oposición, la apertura de los medios de comunicación, que las elecciones fueran más transparentes y equitativas y así pudiera generarse una alternancia

¹⁹El Tribunal se encuentra establecido en el artículo 99 de la Constitución.

²⁰Las controversias constitucionales son cada vez más abundantes en el ejercicio cotidiano de la Corte; al respecto se puede consultar el libro *75 decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, novena época, SCJN, México, 1998.

que se inició en los municipios y terminó en la Presidencia de la República. La alternancia presidencial se hizo realidad junto con un gobierno dividido, un Poder Legislativo sin mayoría y un Poder Judicial que incrementa su presencia pública de forma notable. Dos de los supuestos que manejamos antes se refieren a los incentivos institucionales para tomar decisiones, los cuales se organizan de acuerdo con la lógica que las partes permiten, en este caso, la combinación entre el presidencialismo y el multipartidismo, en el contexto de una democracia incipiente que atraviesa una fase de transición. Uno de los escenarios de este proceso es la inestabilidad, como ha comprobado la investigación de Mainwaring; pero puede haber otras posibilidades, sobre todo en un plazo corto, como el que tiene la actual situación del país a partir del año 2000.²¹

La cuestión de fondo para el futuro político tiene que ver con las posibilidades y obstáculos que se tienen, con el actual reparto del poder, para llevar la alternancia presidencial y la transición a un sistema político con una democracia consolidada. A las dos posiciones del viejo debate entre el país real y el país legal, o el diseño defectuoso de las reglas constitucionales para una democracia, se ha impuesto un componente nuevo que tiene que ver con una nueva dinámica que se genera a partir de la alternancia, en donde las partes calculan sus movimientos y toman decisiones en un espacio acotado de pesos y contrapesos, y de negociaciones intensas. El Presidente ha perdido su capacidad de imponer sus decisiones sólo con su partido y las resoluciones del Congreso tienen que pasar por procesos de negociación que forman coaliciones legislativas de corto plazo. Esta situación propicia una incertidumbre sobre la posibilidad de cambiar las reglas y al mismo tiempo, le da un carácter de fuerte volatilidad a la transición, porque no hay nada que pueda amarrar los acuerdos y los pactos. La forma de transición mexicana se produjo exclusivamente por los acuerdos y reglas electorales entre los partidos políticos, pero la siguiente parte de las reformas sustantivas no está garantizada.

²¹Para apoyar el presupuesto de la debilidad del modelo de presidencialismo y pluripartidismo se puede revisar la galería de fracasos presidenciales en América Latina, lo cual muestra que hay un problema de diseño institucional que genera presidencias sin suficientes contrapesos; los presidentes terminan acusados de corrupción, ligados con el narcotráfico, entre otros delitos, como Fernando Collor de Mello, en Brasil en 1992; Carlos Andrés Pérez, en Venezuela en 1993; Ernesto Samper, en Colombia; Carlos Salinas de Gortari, en México; Alan García, en Perú; Jaime Paz Zamora, en Bolivia; Alberto Fujimori, en Perú; Salvador Jorge Blanco, en República Dominicana; Abdalá Bucaram, en Ecuador y la lista se alarga.

Capítulo 2

El Congreso de la Unión

Jorge Alonso Sánchez
Alberto Aziz Nassif

LA INTEGRACIÓN de las cámaras ha sido determinante para el comportamiento entre los partidos y para la relación de éstas con el Ejecutivo. En las legislaciones iniciadas en 1991 y 1994, el PRI podía aprobar leyes sin necesidad de contar con los demás. A partir de 1997 esto ya no pudo ser. Entonces todavía contaba con mayoría en la Cámara de Senadores, aunque ya no tenía las dos terceras partes para votar cambios en la Constitución. A partir del 2000 ningún partido tiene mayoría en ninguna de las cámaras.

De 1991 al 2000 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue bajando el número de curules en la Cámara de Diputados de 320, a 300, a 239, hasta llegar a 210. Por su parte, el Partido Acción Nacional (PAN) fue subiendo de 89 a 119 a 121 hasta alcanzar 206. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha oscilado: entre 1991 y 1997 pasó de 41 a 71, hasta lograr 125, pero en 2000 bajó a 52. Los demás partidos también han oscilado. Todos juntos estuvieron en 50, luego bajaron a 10, se recuperaron con 15 y llegaron a 32. El PRI fue bajando de tener el 64 por ciento de los puestos en la Cámara de Diputados hasta quedar en 42 por ciento. El PAN creció de 17.8 por ciento a 41.2 por ciento. El PRD pasó de 8.2 por ciento a 10.4 por ciento, pero en 1994 había llegado a 14.2 por ciento y en 1997 a 25 por ciento.

En la década de los ochenta la presencia opositora radicaba más en las razones de sus discursos que en el impacto de sus votos en el interior del Congreso. Aun en la LIV Legislatura (1988-1991), cuando el PRI tenía el 52 por ciento de la Cámara de Diputados, la férrea disciplina y el presidencialismo renovado impedían que la oposición pesara. Además, entonces, en la Cámara de Senadores el partido del Presidente tenía el 93.7 por ciento de las curules. En 1991, el Presidente tuvo una cómoda mayoría en ambas cámaras para realizar todas las modificaciones legales que se propuso. El PRI tenía el 64 por ciento de los diputados y el 95.35 de los senadores. En la LVI Legislatura, correspondiente a 1994-1997, el

Presidente todavía tenía una buena proporción de diputados (60 por ciento) y de senadores (74.2 por ciento). Fue hasta la LVII Legislatura (1997-2000) que se dio el fenómeno calificado de gobierno dividido.

En el periodo 1988 a 1991 el Ejecutivo, teniendo una mayoría muy apretada, prefirió presentar sólo un 23 por ciento de las iniciativas. Sin embargo, si se tiene en cuenta el porcentaje de las iniciativas aprobadas, tenemos que el 65 por ciento de las iniciativas aprobadas provenían del Ejecutivo y sólo un 35 por ciento de las aprobadas fueron presentadas por los diputados. En el trienio siguiente, con cómoda mayoría, el Presidente presentó el 43 por ciento de las iniciativas; El 80 por ciento de las aprobadas venían del Presidente, y sólo un 20 por ciento de las aprobadas correspondían a los diputados. En la legislatura correspondiente a 1994-1997 los diputados, junto con las legislaturas locales, llegaron a presentar más de las dos terceras partes de las iniciativas, sin embargo, tres cuartas partes de las aprobadas correspondían al Ejecutivo. Esto mismo visto de otra forma nos da que entre 1991 y 1994 al Ejecutivo se le aprobaron un 98.4 por ciento de sus iniciativas. Sólo se dejaron pendientes dos iniciativas presidenciales. De las presentadas por los diputados de los diferentes partidos, sólo fueron aprobadas un 20 por ciento, el resto se quedó pendiente. En el trienio siguiente (1994-1997) el 98.8 por ciento de las iniciativas presidenciales fueron aprobadas. Sólo una quedó pendiente. En cambio, de los diputados fueron aprobadas el 13.3 por ciento, y quedaron pendientes el 86.6 por ciento.¹

Habría que anotar, además, que las aprobadas en el pleno, presentadas por los diputados, ni una sola correspondía a las que los diputados de oposición habían presentado en áreas consideradas como prioritarias: hacienda y crédito público, programación y presupuesto y cuenta pública, seguridad social, trabajo y previsión social, patrimonio y fomento industrial, educación pública. Había persistencia de los acuerdos informales sobre las formas legales, y prevalecía el predominio presidencial.

En la Cámara de Senadores, de 1994 al 2000, también ha habido importantes cambios. El PRI bajó de 95 a 77 integrantes y quedó en 60. El PAN subió de 25 a 33 y quedó en 46. El PRD también fue subiendo de

cinco a 13 hasta 15. Los demás pasaron de tres a cinco y llegaron a siete. En 1997 la Cámara de Senadores estaba integrada con el 59 por ciento de priístas, el 26 por ciento de panistas y el 11 por ciento de perredistas.

Al perder la mayoría el PRI en la Cámara de Diputados en 1997 se produjo un importante cambio en la relación del Poder Legislativo y el Presidente de la República. Hasta 1997, el presupuesto de egresos se había aprobado con altos porcentajes de votos de los diputados. Sólo en 1988 hubo una sensible baja, pero entonces la aprobación fue por 60 por ciento. Sin embargo, en 1997 la aprobación del presupuesto obtuvo el 68 por ciento de la aprobación de los diputados. En los dos años siguientes, después de arduas negociaciones, se volvió a presentar la alianza PRI-PAN para sacar adelante el presupuesto presidencial.

En 1997, el primer problema que causó una severa crisis inicial fue cómo integrar una mayoría que gobernara internamente la misma Cámara de Diputados. Se logró conformar una mayoría opositora y por primera vez un diputado que no era del partido del Presidente contestó el informe presidencial. Dicha mayoría tuvo en sus manos la posibilidad de no aprobar el presupuesto de egresos de la Federación. Por mayoría, además, se tiene la posibilidad de aprobar iniciativas de ley o decretos, revisar la cuenta pública y aprobar iniciativas presidenciales en caso de empréstitos e impuestos.

En 1997 el Ejecutivo se retrajo otra vez y sólo presentó una de cada cinco iniciativas que llegaron al Congreso; pero otra vez la aprobación fue favorable a la presidencia, pues dos de cada cinco aprobadas correspondían a las que venían del Presidente. En la LVII Legislatura (1997-2000) el 80 por ciento de las iniciativas propuestas por la presidencia fueron aprobadas. Sólo una de cada cinco se quedó en las comisiones. En cambio, de las iniciativas presentadas por los diputados, una cuarta parte fue dictaminada, y el resto no pasó de las comisiones. Quien corrió con mejor suerte fue el Senado, al cual se le dictaminó en la Cámara de Diputados el 88 por ciento de las iniciativas que mandó. Por su parte, la totalidad de las iniciativas presentadas por los congresos locales en la Cámara de Diputados no pasó de las comisiones. En este periodo hubo una gran retracción de iniciativas presidenciales. Un 81 por ciento de las iniciativas presentadas correspondió a los diputados. El Senado no aprobó modificaciones al Cofipe que la mayoría de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura había realizado.

El hecho de que ningún partido tuviera la mayoría en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura repercutió en importantes cambios en su funcionamiento. Se pasó de la línea presidencial y partidista a la

¹Las fuentes para este apartado se encuentran en la página electrónica de la Cámara de Diputados y en los siguientes textos: Marcela Ávila y Silvia Larralde, "El Congreso de la Unión en 1998", *Bien Común y Gobierno*, núm. 50, enero de 1999, pp. 13-20. Dirección de Estudios en Política Nacional y Diseño Institucional, "El sistema de partidos después del 2 de julio", *Bien Común y Gobierno*, núm. 73, diciembre de 2000, pp. 69-80. Francisco José Paoli, "La historia reciente de la Cámara de Diputados", en www.cddhcu.gob.mx, 2000. Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, Flasco, México, 2000.

necesidad de una comunicación interactiva más productiva. Se abrió la posibilidad de ejercer control del Ejecutivo. Se dio una relación a veces muy tensa entre el Presidente y los grupos parlamentarios de oposición. El debate parlamentario fue intenso. El Ejecutivo trató de hacer ver a una Cámara improductiva. Pero eso no fue así. Se presentaron casi tres veces más iniciativas que en la anterior legislatura, y se aprobaron 50 por ciento más dictámenes. Aumentaron las comparecencias de funcionarios ante legisladores. Por primera vez en la historia del Congreso el órgano de gobierno de la Cámara tuvo una reunión con ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para sentar las bases de una nueva relación entre los poderes estatales. Hubo una difusión más plural de las actividades de la Cámara. Hubo más contactos con la sociedad a través de foros, mesas redondas, seminarios y reuniones informales. Se intensificaron las relaciones con otros parlamentos.

Se logró una modernización limitada a través de la aprobación de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Existe una Cámara estructurada administrativamente, pero sin las herramientas indispensables para supervisar al Ejecutivo. Con lo cual se redujo la posibilidad de una crisis constitucional por motivo de la instalación del Congreso. Se racionalizó el número de comisiones. Se pudo crear una comisión especial encargada de vigilar el uso de recursos públicos federales en procesos electorales.

Al terminar el último periodo ordinario de sesiones de la LVII Legislatura federal, el PAN hizo una serie de reflexiones. El primer obstáculo al Poder Legislativo había sido el autoritarismo del Ejecutivo. La concentración del poder es la causa principal de muchos de los problemas de México. Había impunidad. Denunció la responsabilidad del PRI por no querer cumplir la constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos: hizo sucias maniobras para evitar juicios políticos y se privilegió la disciplina priísta sobre la verdad y la justicia.

Esto impidió que se constituyera un genuino Poder Legislativo. Si bien, el hecho de que el PRI por primera vez no tuviera la mayoría generó muchas expectativas de un cambio radical, fue difícil satisfacer eso. No obstante, se aprendió a ejercer el mandato de una Cámara plural. Se dijo que una mayoría opositora al régimen generaría desgobierno. Pero no fue así. Se aprobaron reformas a la Constitución en materias como los derechos de la infancia, el medio ambiente, la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la creación de la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación. Se discutió el problema de la protección al ahorro. El

Ejecutivo ya no pudo imponer su voluntad a la Cámara de Diputados. Se dio un incipiente contrapeso.

Las elecciones de 2000 profundizaron los cambios que se habían dado en el Congreso de la Unión. Al pasar la presidencia a un partido distinto al PRI, se rompió la dinámica anterior de ligazón entre el PRI y el Presidente. Desde la misma presidencia se ofreció un nuevo trato. Y no podía ser de otra manera, pues ningún partido tenía ya la mayoría en ninguna de las dos cámaras. Así se cambió la relación tradicional entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, entre el gobierno federal y los gobiernos locales, entre gobierno y partidos, y finalmente entre organismos corporativizados y gobierno. Los gobernadores priístas se convirtieron en los jefes de su partido en lo local. La disyuntiva ante la que se encontró el nuevo Congreso fue el reto de construir consensos o paralizarse.

El PRI dejó de estar sujeto a la presidencia. El PAN no ha logrado saber cuál es la sana relación democrática entre partido y gobierno. Los partidos pequeños, que tienen su registro como patente, pueden albergar disidencias en pleitos internos de los tres partidos grandes. Las mayorías viables son las que se establezcan entre PRI y PAN o entre PAN y PRD en la Cámara de Diputados. Los partidos chicos en realidad no cuentan en el escenario fraguado por las elecciones de 2000. En el Senado, PRI y PVEM podrían hacer una mayoría matemática, pero no política. PAN y PRD juntos no logran la mayoría, necesitarían al PVEM. Sin embargo, la coyuntura de la discusión si se le permitía el uso de la tribuna parlamentaria al zapatismo reveló otra clase de combinaciones. La división del PRI influyó de diversa forma en la Cámara de Senadores y en la de Diputados. Mientras en la primera el panismo más una buena parte del priísmo, se opuso a que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) hiciera uso de la tribuna, en la Cámara de Diputados el perredismo, más la mayoría del priísmo (con el apoyo de los partidos minoritarios), consiguió que el zapatismo pudiera acceder al pleno y hacer uso de la tribuna en una sesión excepcional. Tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores las dos terceras partes se lograron con la alianza de PAN y el PRI. En ambas cámaras, una alianza entre el PRI y el PRD puede hacer mayoría y votar leyes. Pero entonces se enfrentarían a la posibilidad de que el Ejecutivo devolviera dichas leyes con recomendaciones. En ese caso, para que pueda ser aprobada dicha ley, requerirá el voto de dos terceras partes, por lo que sin el voto del PAN será muy difícil que se logre hacer pasar. Así fue el caso de la Ley de Desarrollo Rural, aprobada con el voto en contra del PAN en diciembre de 2000 y que en marzo de 2001 fue devuelta por el Presidente al Congreso con observaciones. A su vez, el PAN en la Cámara

de Diputados podría hacer pasar alguna ley en alianza con el PRD, pero esto no prosperaría en la Cámara de Senadores. Se requiere el concurso del PRI. Esto se extrema cuando se trata de cambios constitucionales, los cuales implican ahora el voto de dos terceras partes de las dos cámaras y la aprobación de la mayoría de los congresos locales. En esta forma, la nueva configuración del Congreso de la Unión da mayor presencia a las legislaturas estatales. Su composición en el año 2001 era como sigue:

PORCENTAJES DE CURULES EN CONGRESOS LOCALES

Estados	PRI	PAN	PRD	Alianza	PT	PVEM	Otros
Aguascalientes	44	37	3.7		7.4	7.4	
Baja California	40	48	8			4	
Baja California Sur	19	19	42.8		4.7		14.2
Campeche	54.2	34.2	8.5		2.8		
Coahuila	52	32	12		4		
Colima	52	32	12		4		
Chiapas	60	12.5	17.5		5	2.5	2.5
Chihuahua	54.5	33.3	6		6		
Distrito Federal	24.2	25.7	28.7		1.5	12.1	4.5
Durango	56	20	8		8		8
Guanajuato	25	61	5.5			2.7	5.5
Guerrero	65.2	2.1	30.4				2.1
Hidalgo	62	24.1	10.3		3.4		
Jalisco	40	52.5	5			2.5	
México	33.3	21.3	21.3		2.6	2.6	18.6
Michoacán	42.5	15.5		45			
Morelos	40	50	10				
Nayarit	35.4	19.3	29		3.2		12.9
Nuevo León	38	54.2	2.3		4.6		
Oaxaca	62.5	9.5	30.9				
Puebla	65	27.5	2.5		2.5	2.5	
Querétaro	32	48	8		4	4	4
Quintana Roo	60	8	28		4		
San Luis Potosí	51.8	40.7	7.4				
Sinaloa	52.5	30	7.5		7.5		2.5
Sonora	48.4	39.3	12.1				
Tabasco	51.6	6.4	38.7		3.2		
Tamaulipas	59.3	21.8	9.3		9.3		
Tlaxcala	53.1	6.2	28.1				
Veracruz	60	24.4	8.8		2.2	2.2	2.2
Yucatán	48	48	4				
Zacatecas	33.3	13.3	43.3		6.6	3.3	

Los datos para la elaboración de este cuadro se tomaron de las páginas electrónicas de los organismos electorales y de los congresos locales. En cada elección se experimentaron cambios importantes en los congresos locales. Sin embargo, las tendencias presentadas aquí siguen prevaleciendo y ofreciendo una pluralidad muy cambiante.

El PRI en 17 estados podía, por sí solo, sacar leyes; el PAN podía hacer esto en cuatro entidades. El PRI tenía mayoría relativa en tres estados, el PAN en dos y el PRD en tres. En estos últimos casos se requería el acuerdo de diputados de otros partidos para poder realizar cambios en leyes o aprobar nuevas legislaciones. En un estado PAN y PRI se encuentran empatados, y en uno más una alianza obtuvo mayoría relativa.² Estos escenarios indican que en gran parte del país se requieren acuerdos para que haya gobernabilidad.

De septiembre a diciembre de 2000 la LVIII Legislatura estaba ante el escenario de un Presidente saliente y un Congreso sin mayorías. En la Cámara de Diputados el 88 por ciento de las iniciativas provino de los propios diputados. Sólo un 6 por ciento llegó de la Presidencia. De legislaturas locales hubo un 5 por ciento, y del Senado el 1 por ciento. Se aprobó el 27 por ciento de las iniciativas y quedó pendiente el 73 por ciento.³ Sin embargo, la totalidad de las presentadas por la presidencia fue aprobada. Mientras que en el caso de los diputados sólo un 18.7 por ciento fue dictaminada, y el resto se pasó a comisiones. El PRI presentó 15 iniciativas, de las cuales fueron aprobadas tres; el PAN presentó 14 y logró la aprobación de cuatro; el PRD presentó 23, pero sólo prosperaron seis; los demás partidos presentaron iniciativas, pero en este periodo no lograron aprobaciones (el PVEM presentó seis iniciativas, el PT cuatro, el Partido Alianza Social (PAS) una y el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) una). La Asamblea del Distrito Federal presentó dos iniciativas que sí prosperaron. Obviamente se trataba de un periodo de transición. A partir de la llegada de Fox a la presidencia la situación varió también radicalmente. El Presidente dijo que él propondría, pero el Congreso dispondría, lo cual se convirtió en realidad.

Una revisión de la página electrónica del Cámara de Diputados permite apreciar los cambios que se han experimentado con la LVIII Legislatura. Los dictámenes que presentaron diversas comisiones legislativas en el primer periodo (septiembre-diciembre de 2001) fueron 10. Así se aprobaron 10 iniciativas que se habían hecho en la anterior legislatura. De enero a mediados de noviembre de 2001 resalta la aprobación de las reformas relativas a los derechos y cultura indígenas que se exami-

² Teniendo en cuenta el porcentaje de curules, el PRI en ocho entidades alcanzaba más del 60 por ciento; en nueve se situaba entre el 50 y el 59 por ciento; en siete tenía entre el 40 y el 49 por ciento. El PAN en una se colocaba arriba del 60 por ciento; en tres entidades rebasaba ligeramente el 50 por ciento; en otras cuatro iba del 41 al 50 por ciento. El PRD sólo en dos rebasaba el 40 por ciento.

³ De las iniciativas pendientes, 18 correspondían al PRD, 13 al PRI, 10 al PAN, 15 a otros partidos, y dos a congresos locales. Los electores dividen sus votos y dan origen a muchas situaciones de gobiernos divididos.

narán en un apartado específico. De marzo a abril fueron aprobados 25 dictámenes de comisiones; y de septiembre a mediados de noviembre el número de dictámenes aprobados fue de 14. En el primer periodo del año, de lo presentado por el Senado ocho iniciativas fueron aprobadas por los diputados y tres pasaron a comisiones. El Ejecutivo presentó 19 iniciativas, se le aprobaron seis y pasaron a comisiones 13. Del 27 de septiembre al 14 de noviembre hubo ocho modificaciones aprobadas, varios viajes presidenciales y la ley de desarrollo sustentable. El PRI presentó 30 iniciativas, el PRD 27, el PAN 16, el PVEM seis, el PT cuatro, Convergencia una, PSN una, diputados de varios partidos una,⁴ los congresos locales nueve y el Ejecutivo ocho. Para mediados de noviembre se habían aprobado tres iniciativas presentadas por los estados, tres por el PRI, una por el PRD, una por el PAN y una por el PT. Las del Ejecutivo estaban a discusión. Hay mayor debate, mucha participación plural y ya no existe ninguna fuerza que predomine. Las iniciativas del Ejecutivo que pasan lo hacen con importantes modificaciones.

Entre los temas pendientes está una reforma fiscal que sea integral, la reforma electoral inconclusa, la ley de reglamentación de la comunicación, y englobando todo esto en un marco mayor, la reforma del Estado.⁵

⁴Considerados ya no los partidos sino los diputados, tenemos que priístas intervinieron en 48 iniciativas, perredistas en 56, panistas en 25, verdes en 18, petistas en nueve, de Convergencia en dos y del PSN en una. Una iniciativa presentada por un priísta fue dictaminada negativamente; pero dos priístas y dos panistas consiguieron aprobaciones positivas, lo mismo que tres perredistas, un verde y un petista.

⁵Otro pendiente del Congreso de la Unión a mediados de julio de 2002 era la aprobación final de la reforma política del Distrito Federal que había aprobado la Asamblea Legislativa. Con esto se garantizaría la autonomía del régimen interno del Distrito Federal sin menoscabo de las atribuciones del gobierno federal. Esa reforma se había logrado con el consenso de las principales fuerzas políticas de la capital. Todas esas fuerzas habían tenido que ceder algo para que el resultado las representara a todas. Se establecieron las atribuciones de los tres órganos de gobierno locales (el Ejecutivo y los gobiernos de las delegaciones, la Asamblea Legislativa y la Suprema Corte de Justicia del Distrito Federal). Se definieron las facultades que siguieron quedando en el Ejecutivo federal y en el Congreso (cfr. Silvia Gómez Tagle, "DF: territorio en disputa", *La Jornada*, 16 de noviembre de 2001).

Capítulo 3

Las primeras experiencias de alternancia

Alberto Aziz Nassif
Jorge Alonso Sánchez

DESPUÉS del 2 de julio del año 2000 se abrió una polémica sobre si había terminado el régimen que se inició al término de la Revolución de 1910, o simplemente se trataba de un cambio de gobierno. En las definiciones de régimen se menciona siempre la clasificación de Aristóteles por el número de los que gobiernan (aristocracia, monarquía y democracia); pero después se va la tipología que hizo Montesquieu por el principio de gobierno (república, monarquía y despotismo). El eje que atraviesa el caso mexicano tiene que ver con el paso del autoritarismo a la democracia.¹ Una distinción que puede surgir de la definición clásica es la que distingue como términos analíticos, entre régimen y sistema, es decir, entre reglas y prácticas. Si consideramos que con la alternancia en el poder se da otra forma de integración de la voluntad popular diferente a la que había cuando en México las elecciones no eran competitivas, y la competencia no era equitativa. Al mismo tiempo, si tomamos en cuenta que el cambio de reglas electorales hizo posible una democracia electoral, podemos ver que el régimen político ha tenido un cambio fundamental. Lo cual no quiere decir que se trate de un proceso completo y consolidado. De todas formas, hasta antes del 2 de julio la expectativa que organizaba la discusión pública en la materia era más o menos democracia como forma de gobierno, después del 2 de julio la expectativa cambió hacia cómo se gobierna y si lo que se hace tiene que ver con un nuevo régimen, con otro tipo de gobernabilidad o si se repiten los viejos mecanismos, sólo que con diferente envoltura. De cualquier

¹Una definición clásica de régimen apunta hacia el "conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y de los valores que animan tales instituciones. Las instituciones por un lado constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los distintos individuos comprometidos en la lucha política su papel. Por otro lado, las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hace de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y del ejercicio del poder". Lucio Levi en *Diccionario de Política*, t-z, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Siglo XXI, México, 1982, pp. 1409-1410.

forma, con el reparto de poder que existe entre los poderes y los niveles de gobierno, resulta difícil que se pueda reproducir sin problemas el viejo régimen.

Podemos plantear dos hipótesis que organizan esta discusión: la primera, una vez que se ha dado la primera alternancia, el foco de análisis puede variar de la forma de gobierno, más o menos democracia, hacia qué tanto y en qué sentido es más o menos gobernable una experiencia de alternancia; y la segunda, la distinción entre régimen y sistema político, porque el primero se entiende como las normas e instituciones que regulan el acceso al poder y el segundo como el lado de las prácticas y relaciones de poder existentes en una sociedad. De forma muy sencilla se puede plantear que la gobernabilidad, tanto en las regiones con alternancia, como a nivel nacional y en el clima político posterior a la sucesión presidencial del año 2000, presenta a un régimen político tendencialmente democrático, por todo el avance y normalización de las reglas de acceso al poder, y al mismo tiempo, un sistema con tres componentes, una parte todavía inercialmente autoritaria, por todas las zonas de conflicto de intereses que no están dispuestos a someterse a las reglas democráticas, otra franja democrática que apoya los cambios y ha sido el vector de las transformaciones electorales y una más que se mueve en el mundo de la indeterminación, que puede estar emblemáticamente representada por los partidos políticos y el Congreso de la Unión.²

Como lo señalamos al inicio, no contamos todavía con un mapa claro de dónde estamos parados y hacia qué sitio vamos; si estamos en plena transición democrática o ya terminó; qué nos falta por hacer en los próximos años y cuáles pueden ser los costos para lograrlo. Ciertamente el mapa político anterior ya no nos sirve porque las señales se han modificado, y todavía no tenemos uno nuevo.³ El mundo político mexicano de principios del siglo XXI está empañado de incertidumbre y de temores, la gobernabilidad es un reto y la democracia del nuevo gobierno de alternancia constituye todavía una gran promesa.

²Tomamos estas dos hipótesis de la introducción que hacen los autores al libro, Julio Labastida, Antonio Camou y Noemí Luján, *Gobernabilidad y democracia en México y América Latina: problemas y desafíos*, en prensa.

³En épocas de cambio permanecen las metas, pero las rutas se definen durante el mismo camino, porque como afirma Norbert Lechner, "no hay un punto de llegada definitivo —entonces— el viajero necesita mapas que ordenan la realidad y ofrecen criterios de orientación (...) Los mapas nos ayudan a delimitar el espacio, establecer jerarquías y prioridades, estructurar límites y distancias, fijar metas y diseñar estrategias (...) Pero los mapas en uso se han vuelto obsoletos. Las cosas han cambiado de lugar, las cosas son otras". Norbert Lechner, "La reestructuración de los mapas políticos", manuscrito, México, 1994.

El interés por la gobernabilidad se inició en México a partir de que empezaron a surgir gobiernos de alternancia. Hay al menos dos nudos de problemas que alimentan en México la preocupación por la gobernabilidad y la democracia:

El primero tiene que ver con las promesas de la democracia y de la alternancia, como un requisito indispensable, para acceder a ella. ¿De qué forma se construye un régimen nuevo que sustituya al viejo aparato de la gobernabilidad autoritaria? Se trata de modificar la discrecionalidad en la aplicación de las reglas, la corrupción en el manejo de los recursos públicos, las estructuras corporativas del partido político que ha gobernado durante décadas al país, un presidencialismo que no rinde cuentas de forma responsable, por un sistema de competencia política, equilibrio de poderes, responsabilidad pública (rendición de cuentas), estado de derecho, transparencia en el manejo de los recursos, en suma, la pregunta es: ¿cómo construir un país de ciudadanos?

El segundo, responde a la preocupación por los retos de la gobernabilidad: ¿cómo tener la certeza de que los cambios políticos se hagan de forma pacífica, institucional, legítima y consensada?⁴ En materia de gobernabilidad se tiene que pensar en las capacidades para hacer un gobierno, desde la formulación presupuestal, pasando por el vínculo con la sociedad a través de los instrumentos del derecho, la justicia, la aplicación de recursos, hasta el clima de acuerdos y consensos entre Estado y sociedad, como factores necesarios para desarrollar la gobernabilidad indispensable, esa que genere justicia y desarrollo con integración social. De una forma simple se puede decir que son dos problemas tan relacionados como pueden estar el qué y el cómo de cualquier proyecto de país.⁵

Un sistema democrático descansa en una ciudadanía, la cual se desarrolla y se fortalece en un espacio de autonomía y de independencia

⁴En términos generales, la discusión sobre gobernabilidad tiene de entrada dos acercamientos de acuerdo con los trabajos de Alicia Ziccardi, el que se da en torno a la noción de *governance*, que tiene que ver con la capacidad de gobernar y se mide a través de indicadores como la eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia; y el de gobernabilidad que se refiere a esa capacidad, pero en un sentido más amplio, porque incorpora lo que surge del campo de las relaciones sociales, del ejercicio de la democracia, de las formas de participación y representación social; véase el libro de Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1998, pp. 21 y ss.

⁵La gobernabilidad se concibe como una "cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo". Xavier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI de España, Madrid, 1993, p. 13.

de los actores privados frente al Estado, ya que de esta forma se puede garantizar que haya participación ciudadana, porque como afirma Alain Touraine, "la democracia descansa sobre la responsabilidad de los ciudadanos de un país"; además, el funcionamiento de una ciudadanía, necesita un sistema competitivo de partidos políticos como una forma de representación de intereses, de acuerdo con la tesis de Clauss Offe.⁶ ¿Cuándo empieza a existir en México una ciudadanía con espesor suficiente para soportar una democracia, y a partir de qué fecha se inaugura la época de un sistema competitivo de partidos? Ciertamente, hace muy poco tiempo, y para ser más exactos, se puede documentar que la competencia se generaliza en el país a partir de las elecciones federales de 1997, cuando por primera vez se establecen de manera predominante dos formatos, uno de tres fuerzas políticas en donde el PRD, el PAN y el PRI compiten en mejores condiciones de equidad, y otro de tipo bipartidista con dos vertientes, una franja de competencia entre el PRI y el PAN en el 30 por ciento del país y otra franja similar, pero entre el PRI y el PRD.⁷

La alternancia se puede entender de dos formas, es decir, en acto (como desempeño) con los casos concretos en los que el poder ha cambiado de manos y gobierna un partido diferente al que gobernó antes; y como una posibilidad (una competencia) necesaria para que pueda haber democracia. "La condición política de la democracia es que el poder esté disponible en intervalos periódicos, y que los ciudadanos compitan para obtenerlo y ejercerlo en el marco de las reglas que han sido establecidas."⁸

En la observación de algunas experiencias de alternancia estatal hemos podido establecer un presupuesto: la alternancia es prácticamente un requisito para el tránsito a un sistema democrático. En los primeros gobiernos de oposición se pueden encontrar las razones: el hecho de que

⁶Clauss Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Editorial Sistema, Madrid, 1988, pp. 55 y ss.; y Alain Touraine, *¿Qué es la democracia?*, Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1994, capítulo 5, "La ciudadanía", pp. 143 y ss.

⁷Los estados de alta competencia entre los tres partidos con los datos electorales de 1997 fueron: Colima, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Durango entre PRI, PAN y PRD; el bipartidismo entre PRI y PAN fue en Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Yucatán; y entre PRI y PRD, Chiapas, Campeche, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Tabasco y Tamaulipas. Las otras partes del país tuvieron una presencia dominante de algún partido político, el PRI en Zacatecas, Nayarit, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, Baja California Sur y el PRD en el Distrito Federal. El país del voto priísta tuvo entre 1998 y 1999 algunos cambios ya que perdió cuatro gubernaturas en esos estados a manos de coaliciones electorales y de ex priístas, como en Zacatecas, Tlaxcala, Baja California Sur y Nayarit, pero también recuperó el estado de Chihuahua.

⁸Francois Furet, *La democracia en Europa*, Edición de Lucio Caracciolo, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 123.

el partido que gobernó durante varias décadas pierda el poder constituye el inicio de cambios en la forma de gobernar, de lograr consensos, y de establecer nuevas reglas del juego político.⁹ Al mismo tiempo, un presupuesto complementario es que la alternancia no constituye por sí misma de forma automática un espacio para la consolidación democrática, ni siquiera para que puedan llevarse a cabo los cambios institucionales o las transformaciones en la cultura política.

Contar con un mapa acotado de cuáles pueden ser algunos indicadores de gobernabilidad democrática puede ser útil para el análisis. Para ellos, retomamos una visión que organiza el problema con base en tres círculos concéntricos:

- el primero tiene que ver con "la eficiencia, la predecibilidad, la honestidad, la transparencia y la responsabilidad del sector económico del gobierno (...) la capacidad del gobierno para aplicar las políticas económicas: administrar el presupuesto y ejecutar proyectos de inversión";¹⁰
- el segundo se refiere al manejo de la sociedad, "mantenimiento del Estado de derecho, la juridicidad de las actuaciones públicas, la elección del régimen político, el gobierno interior, la función legislativa, la administración de justicia, la administración urbana, la gestión de los intereses regionales y locales, la seguridad ciudadana, y el control del terrorismo"¹¹ (en nuestro caso podría traducirse como crimen organizado);
- y el tercero se trata de la relación del Estado con la sociedad, de tal forma que sea factible contar con un consenso para gobernar de forma legítima, estable y eficiente; "supone un amplio diálogo entre el gobierno, el sector privado, el mercado, la sociedad civil y las comunidades locales. Ello incluye el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil creadas para manejar asuntos de interés público, directamente o en asociación con el gobierno (...) la práctica del gradualismo, la negociación y la convergencia".¹²

⁹Este punto inicial de la alternancia se puede ver en diversos trabajos de investigación: Víctor A. Espinosa, "Alternancia y liberación política. El PAN en el gobierno de Baja California"; Luis Miguel Rionda, "Guanajuato: El aprendizaje de la democracia y la difícil vivencia de un gobierno dividido"; Yemile Mizrahi, "¿Administrar o gobernar? El reto del gobierno panista en Chihuahua"; Jorge Alonso, "Jalisco: los problemas de una alternancia", artículos que forman parte del número 16 de la revista *Frontera Norte*, julio-diciembre de 1996.

¹⁰Luciano Tomassini, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Serie Monografías, núm. 9, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1993, p. 5.

¹¹*Idem.*

¹²*Idem.*

En las experiencias de los gobiernos de alternancia existe un perfil que presenta problemas en los tres espacios de la gobernabilidad, el cual parece que se repite de forma amplificada en el gobierno federal que se inició en diciembre del año 2000. Se produce un amplio déficit en los tres círculos, una disputa permanente sobre las reglas, en materia de rendición de cuentas y de vigilancia todavía hace falta caminar un buen trecho. En las regiones con alternancia hay avances importantes en el primer círculo, un mejoramiento en los niveles de honestidad, de transparencia y de claridad en la aplicación de los recursos. En el segundo círculo hay avances, pero también conflictos y deficiencias, por ejemplo, se registran algunos logros en la aplicación de las reglas jurídicas, el gobierno interior se conduce de acuerdo con reglas y es más previsible su actuación; en cambio, quedan como áreas de conflictos la gestión urbana, la seguridad pública y el arbitraje de los intereses corporativos. Pero, de los tres, el último espacio es quizá el más problemático, porque existe una tensión permanente entre los actores para lograr climas de diálogo y consenso, los cuales se ven amenazados por la polarización y el enfrentamiento constante, y por la estructura institucional a la que hemos hecho referencia antes.¹³

El viejo régimen mexicano tenía una lógica y una gobernabilidad con características muy precisas como las que anotamos a continuación: antes de que en México se iniciara la época de acontecimientos extraordinarios que resquebrajaron el antiguo régimen (la matanza de Tlatelolco en 1968, la reforma política de 1977, el auge cívico-electoral en las regiones durante los años ochenta, las elecciones presidenciales de 1988, la guerrilla zapatista de 1994, el asesinato de Colosio en 1994, un Instituto Federal Electoral ciudadanizado desde 1996), el país tenía un orden y una gobernabilidad que daban estabilidad, a pesar de que tenía cancelada la alternancia y por supuesto, la democracia.

Ese orden tenía una jerarquía institucional que era encabezada por el Poder Ejecutivo, y de forma emblemática por el Presidente de la República, que gobernaba con un partido –denominado de Estado o hegemónico–, que estaba desparramado por todo el país, ocupaba todos los puestos

de elección y cubría casi todos los espacios sociales; había un Congreso de la Unión que era un espacio de trámite de las iniciativas presidenciales –una presidencia hegemónica y un Congreso subalterno– y Poder Judicial que estaba controlado por el Ejecutivo, que era ineficiente y también subalterno. El presupuesto se manejaba de forma completamente concentrada por la Federación y los estados y los municipios contaban con los recursos que el Poder Federal les diera de buena voluntad. Ese orden funcionaba dentro de un esquema de estabilidad, era muy previsible en sus movimientos, tenía el soporte de una economía que crecía, las fronteras estaban cerradas y la estrategia económica era sustituir importaciones; había reparto agrario, educación básica gratuita para todos, una red de servicios médicos en expansión y posibilidades de acceder a una vivienda a través de los espacios laborales. El contraste entre este modelo y el perfil de México en el siglo XXI es sorprendente y sus contrastes serán materia fundamental de otros capítulos.

Las expresiones opositoras se encontraban frente a un sistema poderoso, legitimado por un origen revolucionario, con amplios sectores sociales incorporados y con una larga tradición para gobernar el país. Salirse del sistema era condenarse a la marginalidad, lugar ocupado sólo por minorías. A lo largo de décadas este sistema enfrentó diversos retos opositores, en casi todos hubo violencia, unos casos más sangrientos que otros, como el de los cristeros en los años veinte y al principio de los treinta; después hubo enfrentamientos con obreros y campesinos en la década de los cuarenta y de los cincuenta, por la imposibilidad de romper el corporativismo; los estudiantes en 1968 por demandas democratizadoras. De forma salpicada, tampoco faltaron enfrentamientos con una oposición política que se aglutinaba en torno a algún líder que rompía con el sistema y que terminaba en la marginalidad, el destierro o la cárcel: desde Vasconcelos en los años veinte, Almazán, Henríquez, hasta Nava, a principios de los años sesenta. El motivo eran los fraudes electorales que generaron una sólida y robusta cultura política autoritaria: en 1940, en la elección presidencial, o en 1961 en la gubernatura de San Luis Potosí, a finales de los sesenta con el fraude en Baja California, hasta Chihuahua en 1986, o la famosa caída del sistema en 1988. No se pueden dejar de lado las expresiones violentas de corte guerrillero, que no son nuevas, desde el asalto al cuartel de Madera, los casos de Rubén Jaramillo y de Genaro Vázquez, la Liga Comunista 23 de Septiembre, y el zapatismo en la última década del siglo XX.

¿Cuánto tiempo puede durar un sistema autoritario y legítimo frente a una sociedad que se va diversificando culturalmente, se instala mayo-

¹³Para documentar algunas de estas experiencias estatales, véase el trabajo de Alberto Aziz Nassif, *Los ciclos de la democracia. Gobierno y elecciones en Chihuahua*, Miguel Ángel Porrúa, CIESAS y la UACJ, México, 2000; también el libro colectivo, *Jalisco. Tres años de alternancia*, IIESO y Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jal., 1998. Para experiencias municipales véase el libro colectivo coordinado por Mauricio Merino, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México, 1994; y el libro coordinado por Alicia Ziccardi, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1995.

ritariamente en núcleos urbanos, tiene un mayor acceso a la educación y otras opciones políticas se empiezan a fortalecer? Duró mucho, mientras hubo tierras que repartir, el salario creció de forma continua y la inflación estuvo controlada; mientras los medios de comunicación aguantaron el control y la censura y la ciudadanía fue una característica minoritaria del país; mientras la economía estuvo cerrada y el motor no era la competencia; mientras las mujeres no se incorporaban de lleno a la vida productiva y las políticas de integración del mundo indígena mantenían en paz a estos grupos. En ese país que ha desaparecido la oposición era completamente marginal, ya sea como partido, sindicato o guerrilla.

Cuando estas variables se modificaron, lo cual ocurrió a lo largo de las dos últimas décadas, entonces ese orden autoritario empezó a tener conflictos, tanto de resistencia, como de rigidez. Uno de los retos políticos de los últimos gobiernos priístas fue lograr consensos, ser incluyentes, pero en la diversidad, y aceptar el desarrollo democrático del país, lo cual fue sumamente conflictivo y tuvo altos costos políticos y económicos para el país. Desde que la oposición inició de forma consistente –y no ya esporádica– su avance en las urnas, la vieja clase política trató de impedirlo a toda costa. Las respuestas durante años fueron desastrosas: la cultura del “fraude patriótico”, que operaba como una convicción profunda de que cualquier oposición era peligrosa para el país, tanto por el lado de la izquierda, con el fantasma del comunismo y la violencia, como por el lado de la derecha, con la entrega y la venta del país al extranjero. Esta cultura tenía también un complemento pragmático: en una situación de crisis económica como la que se presentó a principios de los años ochenta, la derrota política del PRI caería como fichas de dominó, una tras otra. Muchas regiones experimentaron de forma solitaria el mecanismo de elecciones sin equidad ni transparencia y llenas de fraudes. La gota derramó cuando el fraude se hizo a nivel nacional, cuando el mismo partido hegemónico sufrió su más fuerte fractura, la salida de la corriente democrática cardenista en 1987-1988, un movimiento de fractura que no se fue ni a la marginalidad, ni al exilio, sino a la inauguración de una nueva fase en materia de reglas electorales y de competencia.¹⁴

La reforma política de 1977 abrió el espectro, incorporó a varios partidos de oposición, pero no sirvió para regular un sistema competitivo. Unos años después de esta reforma, la oposición empezó a ganar

elecciones y, salvo excepciones, el gobierno y el PRI se dedicaron a impedir estos triunfos mediante operativos de fraude. Este proceso tuvo diversas etapas, momentos clave y su generalización tardó 20 años, para que las elecciones fueran transparentes y equitativas y la competencia se diera en todo el país. En las regiones la alternancia en el gobierno de un estado fue posible hasta 1989, y tardó algunos años para empezar a generalizarse.¹⁵

Durante los primeros años de la década de los noventa estuvo en boga una tesis que señalaba que el cambio político en México, a lo que nos acostumbramos a llamar transición a la democracia, tendría que darse de las regiones hacia el centro y de una forma gradual, para que pudiera ser un cambio en donde la alternancia no pusiera en riesgo la gobernabilidad.

Los trágicos acontecimientos de 1994 pusieron en duda la tesis de que, para lograr una mayoría de mexicanos, parecía que se había encontrado un ritmo para los cambios políticos y económicos, una modernidad sin grandes costos y sin violencia; esta imagen se desmoronó y desde diversas partes empezaron a disparar las armas: primero los narcos matan al cardenal Posadas, como un anticipo que se pensó era excepcional, luego se levantan los indígenas en Chiapas, unas semanas después cayó Colosio, más tarde una ola de secuestros, hasta que las huellas de las mafias y del narcotráfico agudizaron el clima de incertidumbre; los temores nublaron los aires del país y la institucionalidad del Estado crujió de forma severa. En unos meses desapareció el panorama festivo de la firma del Tratado de Libre Comercio (que entró en vigor el 1o. de enero de 1994), cambiaron las imágenes de un presidente popular que entregaría buenas cuentas, a pasar de que había maltratado a sectores importantes de la oposición, de que se había negado a hacer una reforma política a fondo y de que su gobierno reforzó los rasgos autoritarios del control presidencialista.

Las balas y la sangre, la fragilidad de la economía, la crisis económica de finales de 1994, conocida como “el error de diciembre”, nos regresaron en el tiempo hacia un país que sólo de forma fantasiosa había entrado en el Primer Mundo.¹⁶ La crudeza del programa de ajuste de 1995, el incremento de la criminalidad, los estragos del narcotráfico, la inseguridad

¹⁴Sobre las elecciones de 1988 véase el libro coordinado por Pablo González Casanova, *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM y Siglo XXI, México, 1990. Y sobre casos de conflicto electoral local, véase el libro colectivo coordinado por Carlos Martínez Assad, *Municipios en conflicto*, México, 1985.

¹⁵1991, por negociación, alternancia en Guanajuato; 1992, Chihuahua; 1995, Jalisco, Baja California y Guanajuato; 1997, Nuevo León y Querétaro y el Distrito Federal; 1998, Aguascalientes, Zacatecas, Baja California Sur, Tlaxcala; 1999, Nayarit; Morelos en el año 2000 y Yucatán en 2001.

¹⁶Un buen balance del periodo salinista se puede ver en el libro colectivo coordinado por Marcelo Cavarozzi, *México en el desfiladero. Los años de Salinas*, Juan Pablos Editor y Flasco, México, 1997.

pública, golpearon de tal forma al país, que el optimismo de años anteriores desapareció por completo. ¿De qué habían servido tantos años de ajuste económico, de apretar el cinturón del salario, de recortar las prestaciones sociales, si habíamos llegado a un lugar de más desigualdad, pobreza y malestar?¹⁷ Retos para una gobernabilidad en un contexto en donde la alternancia y la democracia continuaban como una promesa para el país. Los triunfos de la oposición en algunos estados y las condiciones de un mayor grado de equidad en las competencias electorales, empezaron a producir las primeras experiencias de alternancia política estatal en el país.

Para lograr que fueran posibles los primeros gobiernos de alternancia, que hace poco eran experiencias de laboratorio, fue indispensable garantizar que hubiera condiciones para que estos gobiernos fueran electos de forma democrática, mediante procedimientos limpios y equitativos. Sin estos requisitos, la posibilidad de la alternancia en el poder —que cualquiera, en teoría, tuviera posibilidades de ganar— no hubiera sido posible.

Para ello se tuvo que recorrer un largo camino con el fin de tener reglas electorales que permitieran una competencia real y transparente: sacarle las manos al gobierno de la organización de las elecciones, cortar el flujo de recursos públicos hacia el partido gobernante, crear organismos electorales ciudadanos (desde los consejos, hasta las mesas de casilla), darles confiabilidad a los instrumentos de los comicios (padrón, listados, actas, urnas, información, mecanismos de impugnación), y tener una dinámica creíble de los procesos. Poco a poco los estados con gobiernos de alternancia fueron avanzando en este ámbito, que era una demanda social sentida y deseada. Al mismo tiempo, en el espacio federal se acumularon las reformas electorales, una tras otra lograban algunos avances, dejaban pendientes y creaban alguna trampa que complicaba las cosas. Sólo durante el sexenio de 1988-1994 hubo tres reformas electorales; en el sexenio de Zedillo hubo sólo una reforma, en 1996, y por primera vez, en su expresión constitucional se logró el consenso de todos los partidos con registro (PAN, PRI, PRD, PT y PVEM); pero a la hora de la renovación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), se rompió el consenso por el tema del financiamiento y de las coa-

¹⁷En una evaluación de los niveles de pobreza en los últimos 25 años se afirma que “durante los años del desarrollo estabilizador, entre 1963 y 1981, en 17 años la pobreza se habría logrado reducir de más de las tres cuartas partes de la población, a menos de la mitad. Sin embargo, después de 1981 se da un cambio a partir del cual la pobreza se ha agudizado, abarcando hoy, dependiendo de las medidas utilizadas, a cerca de dos terceras partes de la población”, Mónica Gendreau, “Tres dimensiones de la geografía de la pobreza” en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.), *Los rostros de la pobreza. El debate*, ITESO y UIA, México, 1998, p. 145.

liciones. Esta última reforma, que se anunció como definitiva, quedó de nuevo con varios pendientes, pero en el intento de 1999 ya no hubo consenso para más cambios. Tres años después los partidos de oposición, como coalición mayoritaria en la Cámara de Diputados, hicieron una reforma que no pasó en el Senado, donde el PRI tenía mayoría. La nueva reforma buscaba solucionar algunas deficiencias y pendientes que dejó la de 1996, como los obstáculos para formar coaliciones y alianzas, el voto de los mexicanos en el extranjero, el mejoramiento de los mecanismos de vigilancia del gasto de los partidos políticos, todo lo cual tendría que esperar otra correlación de fuerzas en el Congreso.

De esta forma, fueron aminorando significativamente los conflictos por fraude electoral, la alternancia quedó como una posibilidad real de alcanzar mediante el voto, por lo menos a nivel de las gubernaturas, congresos locales, municipios y la Cámara de Diputados. Las elecciones federales de 1997 mostraron inmediatamente las bondades de la reforma: un Instituto Federal Electoral autónomo y ciudadano, condiciones más equitativas para la competencia (se bajaron los topes para las campañas, la mayor parte del financiamiento de los partidos se concentró en el recurso público, se subieron los pisos de recursos y de igual forma se hizo con el acceso de los partidos a los medios electrónicos, con lo cual los partidos de oposición pudieron tener presencia, por primera vez, en horarios triple A de la televisión para su propaganda) un mejor sistema de impugnación a través del nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹⁸ Este conjunto de reglas se ha ido generalizado en los estados; incluso en los estados en los que hay alternancia existen ciertas figuras que están más avanzadas que en el nivel federal, por ejemplo el contar con plebiscito, referéndum e iniciativa popular. Más adelante veremos la amplia agenda para mejorar las reglas de nuestra democracia representativa, la cual surge de las mesas de la reforma del Estado que se hicieron durante el periodo de transición del gobierno, agosto-noviembre de 2000.

¹⁸Los cambios más importantes de la reforma electoral de 1996 fueron la ciudadanía del IFE; el aumento del financiamiento público de los partidos en una proporción de 9 a 1 respecto al privado; la fórmula de integración de la Cámara de Diputados conservó la fórmula de 300 diputados de mayoría y 200 de representación proporcional, pero se estableció como piso el 2 por ciento de los votos para tener derecho a diputados plurinominales y como techo el 60 por ciento de la integración total de la cámara y un máximo de sobrerrepresentación de 8 puntos; también se hizo una redistribución de los 300 distritos de mayoría que se crearon desde la reforma de 1977; hubo otro reparto de los tiempos de los partidos a los medios masivos. Un análisis general de la reforma se puede consultar en el trabajo *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1997.

Un gobierno de alternancia, tanto en las experiencias estatales, como en la primera fase del gobierno federal, muestra una serie de posibilidades y de limitaciones, que es necesario tener en cuenta para no cometer dos errores que a menudo se observan como reclamos en la opinión pública: idealizar las promesas de la democracia y luego entrar en el ciclo de una gran decepción, error de voluntarismo, y calcular que una gobernabilidad democrática se logra sólo a partir de un cambio estructural de reglas en todo el país, error de estructuralismo.

En efecto, un gobierno de alternancia llega precedido de una serie de expectativas de cambio, que difícilmente puede cumplir por razones diversas: problemas fiscales para tener suficientes recursos que sostengan los planes y programas de los cambios prometidos; resistencias del aparato burocrático a cambiar hacia una lógica transparente; el ritmo de los cambios reales es menor al ánimo psicológico y a los cálculos imaginarios de la ciudadanía; las inercias institucionales de los gobiernos y la deficiente comunicación entre el gobierno y la sociedad; los embates de las estructuras corporativas y de los núcleos desplazados de poder; y los largos tiempos del aprendizaje para gobernar, entre otros.

A pesar de las dificultades, las primeras experiencias de alternancia a nivel estatal han mostrado una arquitectura diferente, el espacio público tiende hacia un proceso en donde las estrategias corporativas empiezan a ser desplazadas, y se da una recuperación ciudadana de lo público; los conflictos son diversos y su énfasis puede variar de un estado a otro.¹⁹ El gobierno perredista en el Distrito Federal, en sus dos administraciones, se ha topado con la gran dificultad política que implica tener buenos resultados en corto tiempo, para responder a las expectativas iniciales; ¿cómo se puede tener cuentas positivas en materia de inseguridad pública, transporte, medio ambiente, uso del suelo?

Otro cambio que registran algunas de estas experiencias estatales son las reformas constitucionales en donde se logran mejores reglas del juego electoral, figuras de democracia directa (plebiscito y referéndum), una independencia de poderes, mediante la cual el Legislativo logra recuperar su autonomía. La misma alternancia ha dejado su huella en cambios de la administración pública, con un uso más racional, eficiente y descentralizado de los recursos, una mayor transparencia y un ejercicio de rendición de cuentas. Estos cambios marchan de forma simultánea

¹⁹En el Distrito Federal los conflictos más importantes han sido con el sindicalismo tradicional que controla áreas clave que son vitales para impulsar cambios, como el transporte público, o los cuerpos policíacos.

al crecimiento de la competitividad de los partidos. Los nuevos gobiernos de alternancia también se vuelven blanco de ataque y de vigilancia del partido que perdió el poder. Es este juego democrático, con todo y las polarizaciones que produce, hay una situación más beneficiosa para la ciudadanía, porque en lugar de tener un bloque único de poder que actúa con impunidad, se produce un espacio social más vigilado, con contrapesos y lleno de alarmas, y aunque muchas veces éstas suenen en falso, es preferible a que no las haya.

En sentido estricto, la alternancia estatal empieza a generar una nueva cultura política, en donde el voto ciudadano se vuelve importante como un instrumento de opinión y de presión.²⁰ Las relaciones del gobierno con la sociedad entran en un vínculo de contrapesos en el cual la línea de autoridad que antes ejercían los gobernadores se pierde y se fragmenta. Un gobernador de oposición tiene que ejercer el mando con contrapesos, divergencias y conflictos, que un gobernador del viejo sistema no tenía que enfrentar. Estos contrapesos tienen un perfil común: una prensa que difícilmente es cómplice y vocera del gobierno, sino que busca su nueva posición dentro de relaciones de mercado; un Congreso local sin mayoría que no se controla, por lo tanto hay que negociar el presupuesto y cualquier iniciativa de ley entre los dos o tres partidos políticos que tienen fuerza en la región; organismos empresariales que ya no se dejan manipular, sino que exigen trato de interlocutores; organizaciones sociales que no se mueven dentro de las estrategias corporativas o clientelares y que reclaman intereses legítimos con autonomía; las mismas organizaciones corporativas se comportan de diferente forma, desde el antagonismo hasta la negociación; en las relaciones de estos gobiernos con sus partidos no hay fuga de recursos públicos, salvo los del financiamiento que les toca por ley.

Todos estos elementos crean un clima político de mayor opinión y confrontación pública, lo que antes se arreglaba en una mesa silenciosa entre unos cuantos, ahora se encuentra en las primeras planas de los diarios y en las tertulias de los programas de radio y televisión. No es que haya menos gobernabilidad, simplemente la cobertura sobre la vida pública ha aumentado de forma exponencial. Por otra parte, durante los gobiernos de alternancia se ha comprobado que la cancelación

²⁰En términos de cultura política, nos ubicamos dentro de la visión de Gabriel A. Almond, el cual desarrolla un trabajo muy amplio en el capítulo "La historia intelectual del concepto de cultura cívica", en Rafael del Águila et al., *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 343-374; en este texto, Almond señala que la cultura consiste en "las orientaciones cognitivas, afectivas y evaluativas hacia los fenómenos políticos, distribuidos en poblaciones nacionales o en subgrupos", p. 364.

de los viejos acuerdos y del reparto de recursos que se hacía de acuerdo con una lógica de intereses corporativos y clientelares, ahora es motivo de debate público y muchas veces de conflicto, desde el reparto de recursos a los municipios que suele contaminarse con las estructuras territoriales partidistas; o los criterios para urbanizar y ordenar el uso del suelo; pasando por las reglas del arbitraje laboral, hasta las decisiones sobre proyectos estratégicos de inversión pública y privada.

Después de las primeras experiencias de gobiernos de alternancia, crece en importancia el ángulo de la gobernabilidad democrática, porque tiene que ver con el problema de la consolidación. Las experiencias de alternancia se pueden ubicar dentro de una fase que podemos denominar de forma genérica como de transición política hacia una democracia. Aunque no está por demás repetir que la alternancia no garantiza por sí sola un tránsito democrático, y menos un proceso de consolidación. De forma hipotética, podemos suponer que la alternancia democrática ha cumplido por ejemplo con el canon de características que estableció Robert Dahl como sistema democrático y que llamó poliarquía:

- autoridades públicas electas;
- elecciones libres y limpias;
- sufragio universal;
- derecho a competir por los cargos públicos;
- libertad de expresión;
- información alternativa;
- libertad de asociación.²¹

Sin embargo, en una siguiente fase de alternancia puede generarse una restauración, una regresión a etapas anteriores, por lo tanto una alternancia es simplemente una oportunidad, con fuertes limitaciones, de cambiar un sistema institucional y un ejercicio del poder, pero al mismo tiempo puede ser un periodo desperdiciado que cierre los espacios de la poliarquía.

En la distribución temporal podemos ver que una vez que se han logrado estos requisitos mínimos, entonces aparecen nuevos retos que tienen que ver con la consolidación, con la institucionalización de la democracia, con eso que se ha denominado coloquialmente, *the only game in*

²¹Robert Dahl, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, 1989, pp. 220 y 222. Tomamos la traducción del texto de Guillermo O'Donnell, "Otra institucionalización", revista *La Política*, núm. 2, segundo semestre de 1996, Paidós, Barcelona, p. 7.

town, cuando ningún actor va a salirse de las reglas, ni va a jugar un juego alternativo.²²

El problema de la consolidación democrática es nuevo, y además sus perfiles apenas se empiezan a delimitar, sin embargo la tarea no es sencilla. En los países en los que ya existe una poliarquía probada y estable, la fase de consolidación es un tema relativamente nuevo de análisis. Qué podemos decir de México, en donde apenas en 2000 hubo una elección presidencial realmente competida y la primera alternancia. La pregunta no es retórica, sino que tiene el sentido de establecer la dimensión del problema. En este país estamos muy cerca de los problemas que tienen democracias que ya han pasado por varias alternancias sin llegar a un sistema consolidado (Argentina, Chile, Brasil), y al mismo tiempo, lejanos de los países que tienen una democracia madura (Estados Unidos, Francia, Inglaterra).²³

En los países con una democracia incipiente, como la mexicana, que cumplen con los requisitos de la poliarquía, se ven restricciones con el respeto a las "libertades liberales" de las que habla Guillermo O'Donnell, como por ejemplo, los derechos de las mujeres golpeadas a demandar a sus maridos, o de los trabajadores para lograr juicios imparciales.²⁴ Podríamos alargar esta lista con la violación de derechos humanos en los sectores más pobres, como el caso de los indígenas, o la misma imparición de justicia que tiene diversos sesgos ofensivos, como el caso de campesinos presos por robarse una gallina y de ex banqueros acusados de fraudes millonarios, que se encuentran libres.

En países en donde la transición democrática fue exitosa, como el emblemático caso español, los resultados de su sistema se ven con ojos críticos y muestran paradojas que llevan a la conclusión de que se trata de una democracia de baja calidad, porque "las virtudes de la transición democrática se han convertido en vicios de la democracia".²⁵

²²Adam Przeworski, *Democracia y mercado*, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1995.

²³Douglas C. North, un estudioso del cambio institucional, dice que: "Aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas", en *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 17.

²⁴O'Donnell, *op. cit.*, 1996, pp. 25 y 26. En este texto señala que hacen falta reforzar mecanismos horizontales de rendición de cuentas como los controles que algunas agencias estatales ejercen sobre otras y que es necesario reforzar los componentes liberales y republicanos, en el sentido de separación de lo público y lo privado y de enaltecer la función pública e imponer severas obligaciones a quienes desempeñan estos cargos.

²⁵Véase el análisis de Josep M. Colomer, *La transición a la democracia: el modelo español*, Anagrama, Barcelona, 1998, p. 181. En ese estudio, el autor señala que "como una consecuencia del miedo a la inestabilidad, se establecieron instituciones democráticas restrictivas, las cuales han producido un alto

La consolidación de las experiencias regionales de alternancia será parte del futuro, porque una alternancia produce una transición, pero no asegura un sistema democrático estable, sino por el contrario, la primera experiencia genera un clima donde estallan las diversidades, se elevan sustancialmente los decibeles de la opinión pública, se multiplican los conflictos, como una consecuencia de la recomposición del poder, la descorporativización, los nuevos posicionamientos de los actores políticos y las nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad. Las alternancias democráticas y su posibilidad de consolidarse están cruzadas por diversas amenazas, ésta es la situación del país al inicio del siglo XXI. Cualquier medición que hagamos del proceso de consolidación dependerá de los contenidos que pongamos a cada concepto.²⁶ Asumimos que el tránsito político se refiere a los momentos que hay entre un tipo de régimen y otro; en cambio, la consolidación, como una siguiente fase, tiene que ver con los grados de institucionalización.

Los gobiernos estatales de alternancia han girado de forma importante en torno al primer círculo de Tomassini, la administración eficiente, en cambio, el gobierno federal necesita resolver de forma primordial el problema de una coalición fuerte para poder gobernar, es decir, los retos del segundo y del tercer círculo, los pactos y equilibrios que supone un gobierno democrático. Después de la alternancia vienen los cambios en las reglas constitucionales, los pactos y alianzas para lograr un nuevo el nuevo régimen. Frente a la experiencia del primer gobierno federal de alternancia se pueden establecer dos reglas de gobernabilidad para el análisis: que la democracia electoral produzca un gobierno sensible a la sociedad; y la necesidad de contar con un gobierno fuerte, pero también débil, para que no sea posible gobernar en contra de intereses importantes.²⁷

El mismo Tomassini elaboró años después un trabajo en donde le da otra vuelta de tuerca al problema de la gobernabilidad democrática, y sostiene que ésta

no puede explicarse suficientemente a la luz de conceptos teóricos unilaterales o preestablecidos como la capacidad del sistema político

grado de concentración del poder en los líderes de los dos partidos mayores. Se da así la paradoja de que la democracia española, pese a haber sido establecida mediante un consenso plural, funciona más de acuerdo con el modelo de confrontación bipolar que con el de consenso pluralista. El amplio margen de maniobra de los líderes, la debilidad de las organizaciones intermedias entre el Estado y la sociedad civil, la pasividad de la ciudadanía —heredadas de la transición—, configuran una democracia de baja calidad”, p. 177.

²⁶Un interesante esfuerzo para medir la consolidación lo encontramos en un artículo reciente de Philippe C. Schmitter y Nicolas Guilhot, “Conceptualizing and then measuring the consolidation and quality of neo-democracy”, abril de 1998, European University Institute, fotocopia.

²⁷Véase Przeworski, *op. cit.*, 1995, p. 62.

para negociar coaliciones estables o la del sistema económico para seguir las señales del mercado, la presencia de actores políticos fuertes o la solidez de las instituciones públicas. Se trata más bien de entenderla en función de la habilidad del gobierno y de los distintos sectores sociales para combinar adecuadamente en un periodo dado tres grandes aspiraciones que han calado profundamente en la cultura cívica de esta época: un crecimiento económico dinámico basado en el mercado, márgenes satisfactorios de equidad, igualdad de oportunidades y protección social y grados crecientes de participación ciudadana en las decisiones políticas.²⁸

Por último, la etapa de la alternancia que se inicia en México asoma procesos complejos, tiempos inciertos y ritmos lentos. La mirada de los primeros meses enseña las dificultades que seguramente poblarán los próximos años del país.

En los primeros meses del nuevo gobierno se han observado varios fenómenos que sólo enunciarnos y que podrán ser motivo de análisis futuros: en primer lugar, la composición del Congreso y los desencuentros entre el presidente Fox y su partido han generado una falta de acuerdo en los temas más importantes como el de la Ley sobre Derechos y Cultura Indígena, y la reforma fiscal, que le ha enseñado al Ejecutivo las dificultades de gobernar sin tener mayoría legislativa y los problemas de pactar con los intereses del viejo régimen; el PAN no está en la misma sintonía que la del Presidente, se ha vuelto a arropar en sus viejas inercias e intereses; en segundo lugar, hay un clima político en donde las partes están sueltas, no se ven amarres, pactos, negociaciones eficaces, lo cual contrasta mucho con la presencia informativa del Presidente en los medios, una buena cantidad de tiempo usa el recurso de “ir al público”, por lo cual quedan los dos niveles completamente distanciados; los modos gerenciales y empresariales no logran resolver los conflictos y se juega con los tiempos, para los que llegaron se trata de remontar décadas, para los que se fueron se trata de recuperar el espacio perdido; en tercer lugar, el bono democrático que se obtuvo el 2 de julio se ha empezado a agotar frente a las promesas incumplidas, la caída de las expectativas ciudadanas y la fuerza de las inercias políticas, económicas y so-

²⁸Luciano Tomassini, “Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina”, en *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Fernando Carrillo Flórez Editor, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2001, p. 49.

ciales, es decir, el PRI se recupera sin necesidad de pactar, la economía pierde dinamismo y el crecimiento baja a una tasa cero y los graves problemas de la pobreza y la distribución del ingreso permanecen sin modificaciones. Por último, las rutas de la consolidación democrática se ven llenas de obstáculos y no parecen transitables con esa composición del Congreso, tanto en sus números como en sus cualidades e intereses, por lo tanto la transición mexicana permanecerá en una situación de debilidad, sujeta a las coyunturas cotidianas de los actores políticos y sin muchas posibilidades de cambiar las reglas e institucionalizar un sistema democrático y un nuevo régimen, lo cual requiere de importantes reformas en el ámbito laboral, en los medios, en lo electoral, y en otras dimensiones de la vida nacional, como se verá más adelante en otro capítulo de este trabajo, para poder generar un nuevo orden.

Capítulo 4

Votos, reglas y partidos

Alberto Aziz Nassif
Jorge Alonso Sánchez

LAS REGLAS DEL JUEGO

EN EL espacio de los procesos sociales es donde se pueden establecer con más exactitud los indicadores de las resistencias y de los cambios. Las elecciones se hacen en instituciones y con reglas específicas, los votos se cuentan, los partidos compiten para ganar los comicios y los resultados forman gobiernos y reparten los puestos y los escaños que expresan formas variables de representación popular. Se trata de ver de qué forma “las instituciones conforman las estrategias de los actores y éstas, en su interacción, producen resultados colectivos. Las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de ciertas estrategias”.¹

Las elecciones mexicanas han sido tradicionalmente un canal para el manejo político, el cual se estrechó en la época de la hegemonía priísta, después entró poco a poco en crisis, sin que el partido gobernante bajara significativamente su apoyo electoral, hasta que finalmente ciertas condiciones políticas, como la violencia creciente de los años sesenta y setenta, llevaron a empezar un ciclo de reformas electorales que duró prácticamente 20 años, de 1977 a 1996; condiciones económicas que cambiaron radicalmente el perfil del Estado mexicano y el modelo económico de desarrollo; y las condiciones de una sociedad que se organizó, en un periodo largo, para participar de forma activa a través de formas ciudadanas.

Después de un largo y accidentado proceso finalmente se logró tener en México elecciones limpias y condiciones para la alternancia. En este parte haremos un recorrido de los dos últimos procesos federales, el de 1997 y el de 2000, porque son momentos claves para entender una parte sustancial del cambio político mexicano, ambas elecciones forman los últimos eslabones de la democracia electoral por sus resultados y con-

¹ Josep M. Colomer, *Instituciones políticas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2001, p. 16.

secuencias para la gobernabilidad del país, sin descartar que todavía queda pendiente una importante reforma del estado, y dentro de ella, cambios fundamentales para llevar la incipiente democracia mexicana a niveles de mayor calidad y consolidación. Además, veremos de forma breve qué sucedió después de la derrota del PRI y de la primera alternancia presidencial, tanto a los partidos políticos que están en un amplio reacomodo, como en los comicios locales después del 2 de julio de 2000.

En los comicios de 1997, prácticamente en todo el país, se consiguió un ambiente de competencia electoral. Esto implicó que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tuvo dos competidores fuertes, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN) en todo el territorio nacional. Las reglas electorales, el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), con sus avances en materia de equidad (financiamiento de partidos y acceso a medios de comunicación), con sus limitaciones sobre la formación de coaliciones, y sus ausencias en las figuras de participación directa (plebiscito y referéndum), hicieron posible una competencia más equitativa respecto a las anteriores contiendas. Con las elecciones de 1997 se suprimió el gran déficit de legitimidad que tuvo la elección de 1994, por la inequidad entre el PRI y la oposición.²

En los comicios federales intermedios de 1997 se pusieron a prueba las posibilidades de la última reforma política para normar un proceso competido y equitativo, y además, la misma capacidad del sistema político para asimilar cambios por la vía de las urnas. Una forma de entender lo que pasó el 6 de julio de 1997 es ubicar el proceso en una perspectiva de la historia reciente. Cada elección expresa una realidad específica, la singularidad de lo que se pone en juego. Por ejemplo, la elección intermedia de 1985 fue la última de un sistema de partido casi único; la de 1988 estuvo marcada por el momento en el cual se resquebraja ese sistema que no estaba diseñado para asimilar la pluralidad que ya existía en el país, además de la ruptura que representó la salida de la Corriente Democrática del PRI; tres años después, en 1991, hubo un intento de restauración –borrar el trauma de la sucesión presidencial– el cual se logra parcialmente en una operación del gobierno federal destinada a recuperar el terreno perdido en 1988; en 1994 la situación de emergencia (guerra en Chiapas, asesinato de Colosio) y el cambio del mapa político que movió los referentes políticos y el país observó con preocupación

²La reforma constitucional en materia electoral fue aprobada por el consenso de todos los partidos en el Congreso a mediados de 1996; en cambio, el Cofipe sólo fue aprobado por el PRI.

las rupturas violentas, y fue a las urnas de forma masiva. En 1994 queda en duda la tesis del cambio gradual y pacífico a la democracia, tesis que se había enunciado durante todo el sexenio de Carlos Salinas. En 1997, el país logra tener comicios pacíficos, con alternancia y sin conflictos graves, ese es el principal valor político de este proceso.

Como pasa con las múltiples reformas electorales que ha habido en el país en los últimos años –que se puede perder la perspectiva de los avances y el asunto volverse sólo inteligible para especialistas–, algo semejante sucede con los resultados electorales, para lo cual se necesita tener esquemas explicativos que ubiquen cada elección en un conjunto más amplio, y con criterios comparativos. En este sentido, hay dos ejes importantes de ubicación para los comicios de 1997:

- el sistema de partidos que atraviesa por tres etapas en los últimos 30 años: entre 1963 y 1976, un sistema de partido hegemónico; entre 1977 y 1988, el sistema es de partido dominante, y entre 1989 y 2000, un sistema de pluralismo tripartito con alternancia;
- el sistema de reglas electorales también pasa por diversos momentos: desde un control gubernamental y un sistema de mayoría, a otro de carácter mixto con dominante mayoritario en cuanto a la representación a partir de la reforma de 1977; una pérdida del control gubernamental sobre los organismos electorales con un esquema de autonomía y ciudadanización, así como fórmulas de representación mixta con sobrerrepresentación moderada, llamada cláusula de gobernabilidad entre 1989 y 1996.³

El proceso de 1997 puede ubicarse, teniendo en cuenta estos dos ejes, como una elección de pluralismo tripartita, pero expresado en un esquema bipartidista en la mayoría de los estados del país (PRI-PAN o PRI-PRD); con formas organizativas de autonomía y ciudadanización electoral; y con condiciones de equidad en la competencia.

Se pueden entender de mejor forma integral los avances en materia electoral, las famosas reglas del juego, si comparamos el sistema que había en la sucesión de 1988, con las reformas de 1996. En pocas palabras estamos ante un cambio de régimen en materia electoral.

El gobierno y el PRI en 1988 controlaban el proceso electoral de principio a fin; tenían mayoría en todos los organismos electorales; las con-

³Alberto Aziz Nassif, "Partidos y elecciones en México. ¿Cómo llegamos al año 2000?", capítulo de un libro colectivo en prensa.

diciones de la competencia eran completamente inequitativas, no sólo por la cantidad de recursos que se drenaban del gobierno hacia el PRI, sino por las demás piezas, como la presencia priísta abrumadora en los medios de comunicación, sobre todo radio y televisión; la ausencia de mecanismos de control para gastos de campaña y financiamiento de los mismos partidos; la falta de mecanismos para procesar el litigio electoral. En términos de la democracia, a México le faltaban casi todas las piezas: las elecciones no eran libres, ni limpias; la libertad de expresión estaba completamente limitada;⁴ había muy pocos espacios de información alternativa, sólo algunos periódicos y ciertos programas de radio; las libertades de asociación estaban restringidas; el sufragio universal estaba altamente corporativizado y con graves distorsiones por el fraude.

El gobierno deja el control de los organismos electorales, con la reforma de 1996. La Secretaría de Gobernación ya no es la sede de lo electoral, el Instituto Federal Electoral (IFE), es finalmente un organismo con autonomía y con una integración de mandos ciudadanizada;⁵ el máximo organismo del IFE, el Consejo General, tiene las facultades para decidir y organizar el proceso electoral, y así superar la estructura dual que todavía operó en 1994, con un Consejo medio ciudadanizado y una gran estructura paralela ejecutiva que organizaba en los hechos el proceso, ahora esa estructura depende del Consejo General; los consejeros electorales fueron nombrados por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados; en materia de medios y de financiamiento público hubo importantes avances; también se crearon mecanismos legales para la impugnación y el litigio. El sistema electoral de 1997 puede competir con el de los países democráticos. Este cambio de régimen ha empezado a construir un piso mínimo de confianza en los procesos electivos, lo cual fue una novedad que hasta antes de 1996 no existía en México.

Por su independencia del gobierno y por su capacidad de decisión sobre toda la estructura del IFE, la autoridad electoral se fortaleció y se logró una estructura que posibilitó anudar las diversas partes que con-

⁴Un buen ejemplo de esta limitación fue que el día de las elecciones presidenciales, el 6 de julio de 1988, los noticieros de televisión no sacaron ninguna nota informativa sobre un proceso electoral que fue completamente fraudulento y que, en cierto sentido, fue el final de procesos fraudulentos con impunidad.

⁵El IFE que se creó en 1991 durante tres etapas: 1991-1994, en la que operó como una secretaría de Estado para asuntos electorales; 1994-1996, cuando ingresan los consejeros ciudadanos y se maneja la esquizofrenia de un Consejo general ciudadano y, por otra parte, la estructura operativa; y a partir de finales de 1996, cuando se hace la nueva integración del mismo, con plena autonomía e integración institucional.

forman una elección, entre otros: depuración del padrón, integración ciudadana de los organismos, la vigilancia de los gastos de campaña y el acceso de los partidos a los medios de comunicación.

Se tuvo que hacer múltiples arreglos de última hora en el proceso de 1994; por ejemplo, prácticamente dos meses y medio antes de las elecciones se hizo la incorporación de los "consejeros ciudadanos", el anuncio de los sorteos para seleccionar (insaculación) a los funcionarios de casillas, o la tipificación de los delitos electorales y otros mecanismos destinados a inyectarle credibilidad al proceso electoral, el cual se encontraba en su fase final. Con una estrategia compleja se logró tener una elección muy vigilada, las irregularidades de fraude fueron acotadas, sin embargo, no se logró tener unos comicios legítimos, en el sentido de que los perdedores aceptaran su derrota sin impugnación del proceso mismo. Los que perdieron en 1994 se inconformaron, con razón, porque el proceso estuvo marcado por la inequidad en las condiciones de la competencia y con una cancha irregular que tuvo sesgos fuertes porque premiaba a los electores rurales y castigaba a los electores urbanos, o dicho de otra forma, para ganar una curul se necesitaban menos votos rurales que urbanos.

Para lograr condiciones de equidad en la competencia electoral de 1997 se establecieron tres criterios: los gastos de campaña, el acceso de los partidos a los medios de comunicación y el proceso de redistribución. Estos factores se modificaron de forma importante. Difícilmente se puede hablar de un sistema democrático si no hay condiciones equitativas para la competencia entre los partidos políticos.

Fueron diseñadas nuevas reglas en la reforma de 1996 relativas a los gastos de campaña y al financiamiento. En el viejo esquema la correlación entre gasto y votos en 1994 marcó un resultado muy claro, a mayor gasto se logró un mejor resultado; con el nuevo esquema la correlación cambió, y el resultado fue que a mayor gasto se obtuvieron resultados de todo tipo, hubo partidos que gastaron mucho en algunos distritos y perdieron, o el caso contrario, de gasto moderado y triunfo electoral. El financiamiento público respecto del privado fue de 9 a 1.⁶ El resultado es satisfactorio, pero mantiene algunos problemas que será necesario discutir. La regla de aumentar el financiamiento público de forma notable puede ser una solución que funcione bien para inyectar

⁶Si en 1994 el financiamiento público fue de 201 millones de pesos, en 1997 fue de 2,451 millones de pesos. En Juan Molinar, *Las elecciones federales de 1997 en México: evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera*, manuscrito, p. 16.

competitividad al sistema y lograr equidad, pero como se ha visto en otros países, como Alemania, puede traer ciertos efectos perversos no deseados, como la "petrificación del sistema de partidos en favor de los más grandes, así como el peligro de que las fuerzas políticas devengan en partidos políticos anquilosados con la consiguiente pérdida de contacto con sus adherentes. Por ello, esta marcada preeminencia del financiamiento público debe ser vista como una etapa transitoria".⁷ Otros inconvenientes fueron, por ejemplo, que el PRI recibió una cantidad bastante mayor a la que podía gastar de acuerdo con los topes; o ciertos desequilibrios entre votos y recursos, como el caso de los partidos chicos: el Partido del Trabajo (PT) con el 3 por ciento de los votos, recibió el 9 por ciento de los recursos; los partidos grandes, como PAN y PRD lograron un equilibrio y el PRI fue castigado por recibir menos recursos en relación con sus votos, lo cual también puede ser visto como una compensación frente al desequilibrio de 1994.

Se modificó la fórmula de integración de la Cámara de diputados: permaneció la integración mixta de 300 diputados de mayoría y 200 de representación proporcional distribuidos en cinco circunscripciones plurinominales;⁸ se estableció como piso mínimo para tener derecho a la representación proporcional el 2 por ciento; en cuanto los límites se fijó que ningún partido podría tener más de 300 diputados (el 60 por ciento) y que el máximo de sobrerrepresentación sería de un 8 por ciento entre votos y escaños. En el Senado se introdujo una figura de representación proporcional de una lista nacional por partido, con la cual serán electos sólo por tres años 32 senadores —una cuarta parte— por este principio. De esta forma, el Senado quedó integrado por tres principios, el de mayoría, el de primera minoría y el de representación proporcional.

Dado que el mapa electoral existente estaba completamente desajustado (se había hecho para las elecciones de 1979 y en casi 20 años la ubicación de la población había cambiado de forma importante), se tuvo que hacer una redistribución. Con los mismos 300 distritos, se modificaron las fronteras con el principio de un ciudadano, un voto. Se modificó

⁷ *Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un grupo de expertos*, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), p. 39.

⁸ En la circunscripción I se encuentran los estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora; en la circunscripción II se encuentran los estados de Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas; en la circunscripción III se encuentran los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; en la IV circunscripción se encuentran el Distrito Federal y los estados de Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala; y en la V circunscripción están los estados de Guerrero, México y Michoacán.

el número de distritos en más de la mitad de los estados, incluyendo el Distrito Federal, que fue el más afectado con la redistribución porque perdió 10 distritos para quedarse sólo con 30.

Hubo una intención de equidad similar a la de los recursos en lo concerniente a los medios de comunicación. Esta dimensión puede ser vista desde dos perspectivas: la del acceso de los partidos políticos a los medios y la de la cobertura. Sobre la primera se estableció también un piso mínimo, se distribuyó el tiempo bajo el criterio de 70 por ciento respecto a los resultados de la elección anterior y 30 por ciento repartido por partes iguales. En 1997 el IFE compró tiempo para *spots* en radio y televisión en todos los horarios, lo cual generó una situación que antes no había sucedido, los partidos de oposición pudieron acceder a los tiempos de horario triple A, los cuales antes sólo el PRI podía pagar. Entre abril y junio de 1997 los partidos tuvieron un total de 906 horas al aire, en una cantidad de 3,624 emisiones; en 1994, en un periodo similar, el tiempo al aire fue sólo de 108 horas y en horarios no estelares.⁹

El IFE hizo una serie de reglas con carácter de recomendación, sin obligatoriedad, para que los medios cubrieran de forma equitativa el proceso de las campañas. Otra acción fue la de monitoreo sobre medios, la cual se hizo por primera vez en 1994 por parte del IFE. Los resultados de la cobertura en 1997 fueron mejores que los de 1994, sobre todo en los medios de cobertura nacional, porque todavía en los estados el PRI tuvo un marcado predominio, en detrimento de la oposición; en diversos estados como Hidalgo, Oaxaca, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, el 60 por ciento de la información de noticieros de radio y televisión fue para el PRI; en cambio en el Distrito Federal hubo una equidad completa.¹⁰

Queda abierta la discusión entre dos posiciones en relación con la cobertura de medios: ¿hasta qué punto la autoridad electoral debe intervenir y señalarle a los medios cómo deben cubrir los comicios?, o si por el contrario, ¿se debe de dejar en completa libertad a los medios, y que sea la sociedad, a través de sus organizaciones, la que presione de forma activa para abrir espacios? o que simplemente mediante el *rating* y la credibilidad establezca su opinión sobre la calidad democrática de los medios. En este terreno, como en el de la confiabilidad en las encuestas de opinión, sin desconocer que todavía es una apertura desigual y heterogénea, los cam-

⁹ *Ibidem*, p. 50.

¹⁰ *Ibidem*, p. 55.

bios que ya estamos viendo en apertura de los medios electrónicos es mucho mayor respecto a la que existía hace unos cuantos años.

Se puede plantear la hipótesis de que en 1997 estaba en juego el control del PRI sobre el Congreso, y más en concreto sobre la Cámara de Diputados, porque en la de Senadores no se disputaba un cambio de la mayoría priísta. A pesar de que la ciudadanía todavía no logra otorgarle completamente un valor importante al papel del Congreso, sobre todo por el carácter de sumisión que ha jugado en las últimas décadas respecto al Poder Ejecutivo —dada la mayoría de un solo partido durante siete décadas—, es posible que en esta ocasión, la posibilidad de tener una cámara baja con mayoría de la oposición fuera una motivación importante del voto. Otro componente es que la ciudadanía haya percibido que las condiciones de competencia y equidad en las que se desarrolló la campaña electoral posibilitaran un voto de evaluación a la acción del gobierno, un puente que en México estuvo roto durante décadas, situación que generaba un esquema de impunidad, el gobierno podía tener los errores que fueran y no importaba porque no había sanción ciudadana en las urnas.

LAS ELECCIONES DE 1997

La posibilidad de establecer alianzas en las candidaturas es uno de los temas complicados de las reglas y de la dinámica de los partidos políticos; sin embargo, tanto las limitaciones que estableció el Cofipe, como las mismas diferencias ideológicas entre ellos, alejaron la posibilidad real de un acuerdo en este sentido, tanto en 1997, como en la sucesión presidencial del año 2000.¹¹ El debate sobre alianzas lo sistematizamos en cuatro posiciones:

- sólo mediante una alianza amplia entre el PRD y el PAN es posible derrotar al PRI;
- las alianzas no son indispensable y tarde o temprano el PRI perderá sin necesidad de alianzas opositoras;

¹¹Se puede ver el artículo 58, fracción 10, del Cofipe como un ejemplo de las limitaciones que introdujo la reforma de 1996 en materia de coaliciones. Dicho artículo dice: "los partidos podrán postular candidatos de coalición parcial para las elecciones de senadores y diputados exclusivamente por el principio de mayoría relativa, sujetándose a lo siguiente: a) Para la elección de senador deberá registrar entre 6 y 20 fórmulas de candidatos (...) b) Para la elección de diputado, de igual manera, deberá registrar entre 33 y 100 fórmulas de candidatos". En el artículo 59 del Cofipe se establece que una coalición por candidato a la Presidencia de la República obliga a coaligarse de forma completa en las 32 entidades federativas y en los 300 distritos uninominales.

- son deseables, pero no son posibles por las diferencias de proyecto;
- no son, ni deseables, ni posibles. Ganaron las posiciones de no a las alianzas; en 1999 se volvería a plantear la misma disyuntiva y el resultado sería el mismo, pero, como veremos más adelante, en un contexto de mayor tensión y expectativas, porque se trataba de jugar para ganar la Presidencia de la República.¹²

Hubo datos en la opinión pública que mostraron un escenario menos polarizado, y al mismo tiempo, menos rígido que en 1994, a pesar de todos los intentos del gobierno y del PRI para conservar la mayoría en el Congreso. No hubo un alineamiento masivo de los grupos empresariales con el PRI; tampoco funcionó el chantaje que establecía la pérdida del PRI como un equivalente de inestabilidad; a diferencia de 1994, cuando funcionó la campaña del miedo en ciertos grupos sociales, en 1997 no había temor o desconfianza ante un posible triunfo de la oposición. Diversos voceros empresariales señalaron que el PRI ya no garantizaba la estabilidad y que un congreso dividido no sería peligroso, sino positivo, para un desarrollo democrático en México.

Casi como un presagio del cambio de una época, unos días antes de las elecciones murió el líder cetemista Fidel Velázquez, una de las piezas fundamentales del sistema corporativo mexicano. El eterno líder no alcanzó a ver la derrota de su partido en el Congreso, en varios estados y en la ciudad capital.

La elección de 1997 fue el resultado de una acumulación de sucesos políticos que fue sumando fuerza opositora, de mejores reglas del juego, de un desgaste del gobierno, de un descrédito del partido oficial y de una decisión ciudadana que finalmente pudo protagonizar unos comicios limpios. Con la jornada de ese otro 6 de julio (muy distinto al de 1988), se instaló un sistema multipartidista de tres fuerzas; surgió el primer gobierno democrático del Distrito Federal y hubo un nuevo equilibrio de fuerzas en el Congreso y de forma más específica en la Cámara de Diputados.

Se puede ver un cambio importante en la evolución de las elecciones federales que van de 1985 a 1997. En esos 12 años, México pasó de un sistema de partido prácticamente único a un sistema de competencia,

¹²Tomamos los datos sobre las elecciones de 1997 de una versión previa de Alberto Aziz Nassif, "Partidos y elecciones en México: ¿Cómo llegamos al año 2000?".

con dos grandes bloques bipartidistas (PRI-PAN y PRD-PRI) y con una tendencia creciente pluripartidista de tres fuerzas.

En 1985 el país tenía un formato de partido prácticamente único en el 60 por ciento de los estados; en 1988 el 40 por ciento de los estados se ubicó en un formato de partido dominante, con 20 por ciento en el multipartidismo, fue la aparición del cardenismo y otro 18 por ciento de estados en el formato de partido dominante en crisis; en 1991, casi la mitad del país se movió hacia el formato de partido dominante, con un 30 por ciento de partido prácticamente único; en 1994 el 65 por ciento del país estuvo en el formato de partido dominante en crisis (la crisis en este contexto significa competitividad importante en zonas de ese estado); casi un 30 por ciento fue bipartidista, PRI-PAN o PRI-PRD; en 1997 el 75 por ciento del país está ya en los formatos de alta competencia (bipartidismo con 60 por ciento y multipartidismo 15 por ciento); en 1997 el formato de un partido dominante en crisis (50-59 por ciento voto para un partido), que fue el mayoritario en 1994 con el 65 por ciento del territorio nacional, se movió a porcentajes de entre 45 y 50 por ciento del voto, porque los resultados más altos fueron unos cuantos estados donde el PRI u otro partido llegaron al 50 por ciento. Este tipo de votación fueron los casos raros; sólo hubo 8 estados, el 25 por ciento del país, 7 para el PRI (Baja California Sur, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala, Zacatecas) y 1 para el PRD (el Distrito Federal).¹³

Hay una cerrada competencia bipartidista en 19 casos, pero con un tercer partido emergente en 6 estados. En 10 estados la pelea fuerte fue entre el PAN y PRI (Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Yucatán) y hay 9 estados fue entre el PRD y el PRI (Chiapas, Campeche, Guerrero, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Tabas-

¹³Entendemos como partido, prácticamente, único cuando el voto del PRI es de 70 por ciento en adelante; como partido dominante cuando el voto del PRI se encuentra entre 60 y 69 por ciento; un formato de partido dominante en crisis es un voto por el PRI de entre 50 y 59 por ciento. Otra forma de medir los niveles de competitividad se puede ver el texto ya citado de Juan Molinar, en el cual se llega a una conclusión similar a la muestra; en este trabajo él propone que para considerar a un estado del país como competitivo se puede optar por cualquiera de los siguientes tres criterios: que el partido ganador venga de la oposición, que la diferencia entre el ganador y el segundo lugar sea menor a 15 puntos porcentuales, que el voto del partido que ganó sea inferior a 45 por ciento; con estos criterios establece que en 1988 había ocho estados, en 1991 sólo uno, en 1994 fueron siete y en 1997 fueron 22 casos.

co, Tamaulipas). La presencia emergente del tercer partido es en: Coahuila, Chiapas, México, Michoacán, Morelos, Tamaulipas. Aparece finalmente la zona del multipartidismo, de tres grandes fuerzas en 5 estados (Colima, Sinaloa, Sonora y Veracruz) entre PAN, PRD y PRI y Durango entre PAN, PRI y PT.¹⁴

Se pudo ver el nuevo mapa político del país en las elecciones de diputados uninominales. En la nueva geografía electoral hubo cambios sustantivos no sólo en el número de derrotas del PRI en los 134 distritos que pierde el PRI, sino también en los rangos de diferencia con los que se da los triunfos: por ejemplo en 1994 fueron 103 distritos en los que el PRI ganó por un rango de entre 15 y 30 por ciento y 82 distritos que ganó por más de 30 por ciento; en 1997 esos 185 distritos se redujeron de 103 a 60 y de 82 a 27, es decir, sólo quedaron 87.¹⁵

COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1997

Partido	Votos	%	Distritos	Rep. prop.	Total	%
PAN	7'696,197	26.61	64	57	121	24.2
PRI	11'311,963	39.11	165	74	239	47.8
PRD	7'436,466	25.61	70	55	125	25.0
PT	749,231	2.59	1	6	7	1.4
PVEM	1'105,922	3.82	0	8	8	1.6

Fuente: Instituto Federal Electoral; los distritos y la representación proporcional fueron resultado del acuerdo del Consejo General del IFE del 20 de agosto de 1997; las cifras son de la Estadística de las Elecciones Federales de 1997.

Los resultados en la elección para senadores fueron sólo sobre una lista de 32 que se integró en una circunscripción; este tipo de elección fue sólo por una vez, ya que en el año 2000 se renovará la Cámara alta en su totalidad, pero ya no habrá esta modalidad de lista proporcional.¹⁶

¹⁴Alberto Aziz Nassif, "México: un tránsito lleno de paradojas y dilemas", publicado en *Avenace* núm. 4, Cuadernos de Investigación y Análisis, del IIESO, Guadalajara, Jal., 1997, pp. 55-56.

¹⁵Véase artículo de Federico Berrueto, "La nueva geografía del poder", revista *Voz y Voto*, núm. 54, agosto de 1997, p. 16.

¹⁶Al respecto véase el artículo 9o. transitorio del Cofipe, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.

COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES,
1997

Partido	Votos	%	Electos en 1997	Electos en 1994	Total	%
PAN	7'880,966	26.90	9	23	32	25.0
PRI	11'279,167	38.50	13	63	76	59.3
PRD	7'569,895	25.84	8	6	14	10.9
PT	745,279	2.54	1	0	1	0.7
PVEM	1'180,804	4.03	1	0	1	0.7

Fuente: IFE, los votos son de la Estadística de las Elecciones Federales de 1997 y el número de senadores de 1997 corresponden al Acuerdo del Consejo General del IFE, del 20 de agosto de 2000.

La composición de la Cámara alta, con los 32 senadores electos en 1997, cambió su perfil hacia un esquema más plural. Sin embargo, no se modificó la correlación de fuerzas porque el PRI mantuvo su mayoría con un 61.2 por ciento, mientras que el resto de la oposición sólo llegó a un 38.8 por ciento. En cambio, en la Cámara de diputados sí hubo un cambio sustantivo en la composición, ya que ningún partido logró tener mayoría absoluta.

Se puede observar en los resultados de 1997 un fenómeno de alta volatilidad en el voto, el cual se puede ver de manera particular en la zona metropolitana de la ciudad de México y en algunos estados como Colima y Sonora. De pronto, en esta elección algunos partidos de oposición dan saltos muy importantes en sus niveles de votación respecto de 1994, como el PAN en Colima, que pasó de 14.1 por ciento al 38.5 por ciento, o el PRD en Sonora, que también avanzó de 3.3 por ciento a 27.8 por ciento.

La elección de 1997 dejó un perfil partidista del siguiente tipo: el PRD, principal ganador de este proceso por su incremento de más de 9.06 por ciento respecto a 1994, tuvo un comportamiento electoral muy concentrado, la mayoría de los distritos que ganó se ubican en la zona metropolitana, es decir, el Distrito Federal, el Estado de México, además de Morelos y Michoacán. Las zonas más débiles del PRD son el norte y el norte centro; en cambio, sus mejores regiones son el centro y el sur. Una novedad de 1997 es que a diferencia de otras elecciones en las cuales el PRD o, en 1988, el cardenismo, crecieron electoralmente a costa del PRI, en cambio en 1997, sobre todo en el D.F., también fue a costa del PAN.

El PAN se mantuvo en su promedio de votación de 1994, su crecimiento fue de sólo 0.8 por ciento entre los dos procesos electorales. ¿Contra qué se puede evaluar y contrastar este comportamiento?, tal vez

con las expectativas que había al inicio de 1997 de que Acción Nacional tendría un importante crecimiento. En este comportamiento tuvo un particular impacto la caída del voto en el Distrito Federal; por ejemplo, en 29 de los 30 distritos de la capital hubo un decremento considerable de votación en rango que fue desde 21,447 votos menos en distritos ubicados en la delegación de Iztapalapa, hasta 10,629 votos menos en distritos de la delegación Miguel Hidalgo.¹⁷ Este comportamiento significó prácticamente un alcance del perredismo al PAN, por lo que ambos quedaron con porcentajes similares, con grupos de diputados muy cercanos, incluso el perredismo con cuatro curules más que el blanquiazul. Por otra parte, el PAN logró mantener sus bastiones en los estados que gobierna. A diferencia del PRD, Acción Nacional tiene una mejor distribución de los votos en el país, ya que tiene una presencia importante en por lo menos la mitad de los estados; sus zonas más débiles son el sur y sureste, con excepción de Yucatán. En la pista de las elecciones estatales el PAN siguió avanzando y sumó dos gubernaturas (Nuevo León y Querétaro) más a las cuatro que ya tenía, con lo cual llegó a seis.

Una drástica caída de los votos en casi todo el país la sufrió el PRI; a pesar de ello es el partido que más sufragios tuvo en términos relativos y el que mejor distribución muestra, ya que tiene prácticamente niveles competitivos en todo el territorio nacional. Su mejor ubicación, tanto en términos relativos como absolutos, se encuentra en la circunscripción III (Oaxaca, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán), a lo cual se puede sumar Puebla, Tlaxcala y Zacatecas, para tener las zonas más priístas. En comparación con 1994, el PRI bajó de 50.20 por ciento a 39.10 por ciento, un poco más de 11 puntos porcentuales, que se fueron al PRD y al PAN. Los avances de la oposición son contra el PRI por la alta concentración que tenía este partido en todo el país, razón por la cual la competitividad del sistema electoral es a costa de este partido.

En la distribución del voto urbano-rural, la elección de 1997 profundiza la tendencia de avance de la oposición en los territorios urbano y de consolidación del PRI en las zonas rurales. De los 300 distritos hay 77 de tipo metropolitano (que son las ciudades de Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey y Puebla y sus respectivas áreas conurbadas); luego hay 65 distritos urbanos (en los cuales el 66 por ciento de sus habitantes reside en municipios con una población mayor a los 100,000 habitantes); después vienen 78 mixtos (en los cuales hay un rango de más de 35 y menos de 65 por ciento de sus habitantes está en municipios de

¹⁷Berrueto, *op. cit.*, p. 15.

100,000 habitantes) y al final hay 80 distritos rurales (menos del 35 por ciento de la población habita en municipios de por lo menos 100,000 habitantes).

Se da un fenómeno de dos triángulos invertidos entre el PRI y la oposición con esta composición urbano rural:

DISTRITACIÓN Y PORCENTAJE DE VOTOS
ENTRE EL PRI Y LA OPOSICIÓN EN 1997

Tipo de distrito		PRI (%)	Oposición (%)
Metropolitanos	77	11/16.6	66/85.7
Urbanos	65	28/43	37/56.9
Mixtos	78	54/59.2	24/30.7
Rurales	80	71/88.7	9/11.2

La ubicación del sistema de partidos que quedó de 1997 fue de alta competitividad. Sin embargo, hay que hacer un esfuerzo de ubicación y de ponderación de los resultados electorales.

El cambio es muy claro en cuanto al formato del sistema de partidos, en las elecciones que van de 1985 a 1997 se ha desarrollado el esquema de alta competencia, al que hicimos referencia antes, el cual tiene dos grupos de bipartidismo en un conjunto de tres grandes fuerzas nacionales. Las reglas del juego electoral tienen ya un nuevo régimen, con una lógica de mayor equidad en la competencia y mecanismos de transparencia.

Pieza importante que antecedió el año 2000 lo constituyeron los comicios de 1997; sin embargo, quedaron algunas piezas sueltas que gravitaron como nubarrones sobre el futuro expediente político del país. Las expectativas de todos los actores políticos quedaron puestas en la sucesión presidencial, y en la posibilidad de una alternancia en el poder. La simple posibilidad de un triunfo opositor resquebrajó las viejas reglas y la disciplina con la que operaba este tipo de elección en el pasado. Los actores se movieron para hacer precampañas, tanto en la oposición como en el mismo PRI. El partido tricolor experimentó nuevos métodos para elegir candidatos en territorios estatales y el mismo Presidente de la República señaló que no designaría al candidato, con lo cual renunció a esa facultad central del autoritarismo priísta. Por su parte, los principales partidos de oposición hicieron cálculos optimistas de que en 2000 la presidencia podría ser ganada por alguno de ellos.

Una parte considerable de la dinámica política en torno al año 2000, sobre todo en cuanto a la expectativa, fue consecuencia de los resultados de las elecciones de 1997. Una pregunta que sonó de forma importante en la opinión pública fue: con los instrumentos que ya existen en materia electoral, ¿sería posible conducir de forma satisfactoria –en términos democráticos– los comicios del año 2000?

LAS ELECCIONES DE 2000

Se necesitaba contar un acontecimiento que pudiera separar el viejo y el nuevo régimen en la larga marcha de la democracia mexicana. Ese momento puede ser el 2 de julio del año 2000.¹⁸

El Instituto Federal Electoral (IFE) demostró, como en 1997, que ya era una institución autónoma y profesional, y que podía organizar elecciones radicalmente diferentes a las que hubo en el pasado, antes de que los organismos electorales fueran autónomos y de que las reglas de la competencia establecieran condiciones de equidad. El resultado de este proceso es que el poder pudo pasar, de forma pacífica y democrática, del partido que gobernó al país desde 1929, a otro partido. El siglo XXI en México empezó ese 2 de julio.

Se pueden destacar varios componentes de la jornada electoral: la participación de la ciudadanía, que fue amplia y pacífica; el comportamiento de los partidos se movió dentro de las reglas del juego, con respeto al proceso; las autoridades electorales lograron ser eficientes y resolver los problemas de acuerdo con la ley y, finalmente, los actores políticos del proceso asumieron una actitud responsable. El presidente Zedillo se comportó de forma republicana, avaló el triunfo opositor, legitimó el momento político y fortaleció la estabilidad del país, la noche de las elecciones dio un mensaje por televisión y señaló: “el propio IFE nos ha comunicado a todos los mexicanos que cuenta ya con información, ciertamente preliminar, pero suficiente y confiable, para saber que el próximo Presidente de la República será el licenciado Vicente Fox Quesada”.¹⁹ Esa actitud le costó que sus correligionarios lo acusaran de la debacle del PRI. Los candidatos que no ganaron reconocieron su derrota, unos minutos después el candidato del PRI, Francisco Labastida, ubicado en segundo lugar, afirmó que los resultados no le eran favorables, y de

¹⁸Tomamos los datos sobre las elecciones de 2000 de un trabajo previo de Alberto Aziz Nassif, “Partidos y elecciones en México. ¿Cómo llegamos al año 2000?”.

¹⁹Ernesto Zedillo, versión estenográfica desde la residencia oficial de Los Pinos, 2 de julio de 2000.

igual forma lo hizo Cuauhtémoc Cárdenas; y el vencedor, Vicente Fox, nuevo presidente electo de México, tuvo una actitud prudente.

El 2 de julio predominó la normalidad electoral. El IFE implementó un nuevo sistema de información sobre la elección que resultó eficiente, permitió que paso a paso se conociera el trayecto de la jornada electoral: desde la instalación de las casillas, que tuvo un 99 por ciento de funcionarios capacitados por el IFE; la elección estuvo completamente en manos de ciudadanos; los incidentes fueron menores, pocos, y se resolvieron casi en su totalidad; el programa de resultados preliminares operó de forma puntual; las encuestas de salida y los conteos rápidos, tanto los que hicieron las televisoras, como los que encargó el propio IFE, despejaron la incertidumbre y expresaron resultados confiables. La transparencia y la normalidad electoral marcaron el 2 de julio.

Los resultados del Poder Legislativo señalaron que ningún partido tendría mayoría absoluta (50+1), así que tanto senadores como diputados, tendrían que negociar y consensar todos los acuerdos o de lo contrario caer en la parálisis y en la polarización. México tendría su primer gobierno dividido.

Se puede apuntar que México ha tenido un modelo gradual de cambio político, cuyos rasgos han sido: un largo proceso de tres décadas de reformas electorales, liberalización de espacios que fueron desde lo municipal, pasando por los estados, los congresos locales, el Congreso de la Unión, hasta llegar a la Presidencia de la República.

Con las mismas reglas de 1997 se jugaron las elecciones del año 2000, y por primera vez en muchos años el país fue a dos elecciones con el mismo marco legal. De hecho, los diputados de la oposición aprobaron, sin el consenso del PRI, una reforma electoral, pero no pasó por la pista del Senado, en donde los priístas tenían una mayoría suficiente para detenerla, como sucedió. En esa reforma se trató de vencer ciertas resistencias del PRI en puntos neurálgicos para el proceso electoral. La iniciativa de reformas electorales se aprobó en la Cámara de Diputados en abril de 1999, sólo con el voto de la oposición (PAN, PRD, PT y PVEM).

Los temas medulares de esta reforma que no pasó en el Senado fueron las siguientes:

- Derogar los candados a las coaliciones y reintroducir la figura de las candidaturas comunes.
- Garantizar el voto de los mexicanos que se encuentran en el extranjero. El universo de mexicanos en el extranjero en el año 2000 era, en sus diversas situaciones migratorias, de casi 11 millones de per-

sonas, o sea el 15.3 por ciento de mexicanos en edad de votar; en Estados Unidos está el 8.8 por ciento, más de 6 millones de mexicanos en edad de votar.

- Eliminar los márgenes de sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados.
- Avanzar en la equidad en el acceso a radio y televisión.
- Ampliar la fiscalización de la autoridad electoral sobre el ingreso y gasto de los partidos, incluyendo las precampañas.
- Inclusión de disposiciones para impedir el uso de los programas de gobierno y su publicidad en favor del partido oficial.
- Prohibir la participación forzosa en favor de un partido político.²⁰

Diferentes momentos ha tenido el sistema mexicano de partidos políticos: durante la época de oro del esquema de partido hegemónico, se estableció un control rígido que imposibilitó hacer nuevos partidos, lo que se modificó hasta 1977, cuando la reforma política abrió el restringido espectro partidista, que ya era completamente anacrónico, y permitió una primera oleada de nuevos partidos o de viejas organizaciones, tanto de izquierda, como de derecha, que estaban en la clandestinidad. Después, durante la década de los años ochenta la izquierda mexicana se dedicó a conjuntar esfuerzos y hacer una organización fuerte, en la cual se fusionaron diversos partidos para que surgiera en 1989 el PRD, heredero del Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y el Partido Mexicano Socialista (PMS).

Cerca de la elección presidencial, en 1999, se experimentó un fenómeno de escisiones y surgió una segunda oleada de nuevos partidos y viejas organizaciones. En los últimos 20 años, el espectro de los partidos se ha movido en tres direcciones básicas: se ha dado un ajuste político en los llamados partidos pequeños, de tal forma que varios de ellos han perdido su registro, como una consecuencia de haber perdido votos para mantenerlo; al mismo tiempo, se ha fortalecido un esquema de tres grandes partidos (PRD, PRI y PAN) y otros dos partidos pequeños, que conservan el registro (PT y PVEM); y, a pesar de las limitaciones que las reglas electorales imponen para realizar coaliciones, se ha comprobado que el destino de los partidos pequeños es establecer alianzas con los partidos mayores para potenciar sus logros. En un escenario en el que la competitividad se agudiza, los partidos pequeños sin alianza, tenderán a recibir menos votos, como de hecho sucedió en 2000.

²⁰Gaceta Parlamentaria, 23 de abril de 1999.

Ocho solicitudes de registro para nuevos partidos fueron recibidas en el Instituto Federal Electoral (IFE). Seis de estos solicitantes lograron su registro, y el número de partidos subió a 11. El financiamiento público de los partidos políticos en el año 2000 tuvo un total de 3,000'912,254 millones de pesos, equivalentes a 315 millones de dólares, de los cuales la mitad, 1,500 millones de pesos, fueron para gasto de campañas. Por otra parte, el IFE tuvo un presupuesto de 300 millones de pesos para comprar *spots* de radio y televisión para los partidos. El desglose en los tres partidos grandes fue del siguiente orden de recursos, tomando en cuenta que la mitad del monto fue para actividades ordinarias y la otra mitad para gastos de campaña: el PAN tuvo 671 millones de pesos (22.3 por ciento), al PRI le correspondieron 910 millones de pesos (30.3) y al PRD, 653 millones de pesos (21.7 por ciento).

En las elecciones del año 2000 el cuadro de partidos quedó conformado por 11 organizaciones: cinco que ya tenían su registro (PAN, PRI, PRD, PT y PVEM) y seis nuevos²¹ (CD, DSPPN, PCD, PSN, PARM y PAS). Durante 1999, fase de preparación electoral, hubo dos acontecimientos particularmente importantes para el proceso del año 2000, uno fue el fracaso del intento de la oposición de hacer una alianza amplia entre 8 partidos, conjunto que terminó formando dos alianzas parciales, una que comandó el PAN, la Alianza por el Cambio, en donde se incorporó el PVEM, y otra que comandó el PRD, la Alianza por México, en la cual se sumaron el PT, Convergencia, PSN y PAS. El otro fue la elección abierta del candidato del PRI.

Hubo tres obstáculos particularmente relevantes para hacer una alianza amplia de la oposición: uno ideológico, otro estratégico y uno más de tipo legal. El primero está muy claro y hay una coincidencia, tanto en el PAN como en el PRD: ¿es posible que se puedan juntar la izquierda y la derecha? Estos términos son nudos centrales en un tipo de discurso político general que se nutre de ciertos temas que polarizan, como el aborto o la privatización de las empresas públicas. Sin embargo, tanto la izquierda como la derecha tienen que tomar en cuenta que existe un amplio territorio en el centro, en donde está ubicada la mayoría de los ciudadanos, en el que ambas partes del espectro pueden coincidir para un proyecto de país. Se trata de los espacios en los que la oposición coincide: instituciones democráticas, respeto a la ley, gobiernos eficientes y honestos,

²¹ Partido de Centro Democrático, Democracia Social-Partido Político Nacional, Partido Convergencia por la Democracia, Partido de la Sociedad Nacionalista, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, y Alianza Social.

participación ciudadana, descentralización de los recursos fiscales, impulso al mercado interno, reforma municipal, reforma laboral, en fin, muchas de las necesidades que tiene la transición mexicana. La parte estratégica está vinculada con los líderes y las maquinarias de los partidos. Para los líderes de la oposición resulta imposible renunciar o declinar ante otro contrincante, y peor, si es de otro partido. La parte legal constituye una limitación fuerte porque está estructurada sobre la lógica de penalizar a las alianzas y no de estimularlas, ya que castiga con recursos económicos, acceso a medios de comunicación y representación en los organismos electorales.

Los números electorales de 1997, y los de elecciones locales en 1998 y 1999, indicaron que había tres segmentos de votación en el país, uno del PRI, con un rango entre el 35 y el 42 por ciento y otros dos de oposición, que oscilaban entre el 22 y 28 por ciento cada una. Con estos números, el año 2000 tenía un atractivo especial para formar una alianza, ya que la oposición dividida estaba en desventaja, como de hecho ocurrió en las elecciones de 1988 y de 1994, en donde hubo un voto opositor mayoritario o en situación de empate, pero dividido, frente a un voto priísta empatado o ligeramente superior.

Un grupo de los ocho partidos, con todo y los obstáculos, hizo el esfuerzo y recorrió una sinuosa ruta para lograr una alianza; de ellos, cuatro ya tenían el registro (PAN, PRD, PVEM, PT), y otros cuatro eran de nuevo ingreso (CD, PSN, PCD y PAS). Durante varios meses se integró una mesa de negociación y prácticamente se resolvieron todos los obstáculos. Pero quedó uno, que fue al final el "talón de Aquiles", el método para elegir al candidato de la alianza. La fuerza de los dos partidos mayores y el perfil de sus candidatos, que ya estaban prácticamente en campaña, propició que este fuera, al final, el obstáculo invencible. En el PAN, la propuesta era que se hiciera una batería de encuestas, para indagar cuál de los posibles candidatos contaba con mayor apoyo de la ciudadanía; el PRD por su parte, proponía un ejercicio de elección directa. Los estilos de cultura política, la desconfianza del panismo hacia un método de elección sin contar con los instrumentos necesarios (reglas legales y padrón), y el rechazo del PRD hacia las encuestas, que por ese momento ubicaban como puntero al candidato panista, impidieron la alianza. Al final del proceso se convocó a un grupo de 14 ciudadanos para proponer un método, y el resultado fue la combinación de una consulta de tipo plebiscitaria y una serie de encuestas, lo cual fue aceptado por seis partidos (PRD, CD, PT, PSN, PCD y PAS) y rechazado por el PAN y el PVEM, con lo cual terminó esa posibilidad.

Las dos alianzas parciales estuvieron de la siguiente forma, una fue la Alianza por el Cambio, integrada por el PAN y el PVEM con la candidatura de Vicente Fox y otra fue la Alianza por México, compuesta por el PRD, CD, PT, PSN y PAS, con la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. El Partido de Centro Democrático decidió no incorporarse a ninguna de las dos coaliciones y postuló a Manuel Camacho. Por otra parte, el PARM postuló a Porfirio Muñoz Ledo y el DSPPN eligió a Gilberto Rincón Gallardo, y no se incorporaron a ninguna alianza; y el PRI, que postuló a Francisco Labastida. Hubo seis candidatos a la Presidencia de la República, de los cuales llegaron cinco, porque Muñoz Ledo, del PARM, declinó en favor del candidato de la Alianza por el Cambio.

Las cosas tomaron un rumbo diferente al tradicional en el lado del PRI, se estableció un proceso de elección abierta en el cual hubo cuatro candidatos (Francisco Labastida, Roberto Madrazo, Manuel Bartlett y Humberto Roque Villanueva), un debate y un intenso proceso de campaña electoral. El domingo 7 de noviembre de 1999 el PRI anunció que con 10 millones de votos eligió a Francisco Labastida como su candidato a la Presidencia. Los tres candidatos perdedores reconocieron su derrota y se quedaron adentro del partido, con lo cual se canceló el escenario de ruptura que se rumoró, sobre todo para el segundo lugar, Roberto Madrazo. Se confirmaron las tendencias electorales que habían anunciado las encuestas: el triunfo de Labastida aplastante en el número de votos, porque fue en una proporción de dos a uno, en los distritos Labastida ganó 273 de 300, es decir, el 91 por ciento. Con estos datos el PRI demostró: la vigencia de su maquinaria electoral que operó de forma eficiente en todo el país, lo cual fue de hecho un ensayo general para la elección constitucional del año 2000; se montó en un discurso de legitimidad democrática, porque finalmente cambió la forma de elegir a su candidato y el experimento le salió bien; con los riesgos que hubo durante el proceso, el resultado señala que los problemas quedaron asimilados. El PRI puede presumir que su proceso fue más abierto y participativo que el de los partidos de oposición. En la parte más oscura existen algunos problemas, además de que se pueden poner en duda las cifras del proceso, porque quedó la sospecha sobre la afluencia de votantes que a simple vista no se vio tan abultada en las casillas como para tener esos números; y lo más importante es que el proceso del PRI tuvo una calidad democrática muy pobre. Las reglas fueron impugnadas por tres de los cuatro candidatos; la mayor parte de las quejas no procedieron, ni fueron resueltas; los viejos mecanismos de la cargada, la línea y la manipulación operaron; al final de cuentas, se trata una

cultura política que no cambia de la noche a la mañana; las propuestas de los precandidatos fueron vagas. Durante toda la contienda interna se creó una rivalidad entre Labastida y Madrazo y se hizo mediante una campaña en medios.²²

Fox y Cárdenas frente a este proceso tuvieron al inicio de la campaña a un candidato del PRI fuerte y legitimado. Una encuesta de opinión sobre las intenciones de voto estableció que a finales de noviembre de 1999 Labastida tenía un 43 por ciento, Fox un 27 por ciento y Cárdenas 8 por ciento.²³

La política electoral en 12 años entró a un nuevo esquema: en 1988 la elección presidencial fue muy conflictiva porque mostró un desencuentro entre las reglas de un sistema que no estaba diseñado para procesar la competencia y la irrupción masiva de la oposición, el resultado fue la atrofia y el fraude; en 1994, las elecciones presidenciales se llevaron a cabo dentro de un clima político de miedo e incertidumbre por las fracturas que causó el levantamiento armado en Chiapas y el asesinato del candidato del PRI; esta elección contó con varias novedades en el proceso, como las encuestas y la observación electoral ciudadana; sin embargo, predominó una gran inequidad en la competencia; en el año 2000 la equidad mejoró y las reglas del proceso tuvieron una mayor base de confianza.

En 2000 los partidos y candidatos estuvieron dedicados de tiempo completo a conseguir votos, a pesar de todas las dudas que pueda haber sobre dónde se encuentra el país en materia de democracia electoral; la oposición estuvo en la pelea real por el poder; el país se convirtió en un territorio en donde las intenciones del voto se midieron cotidianamente; los medios masivos jugaron de forma estratégica y por primera vez, sólo con el antecedente de 1997, la oposición estuvo presente en horarios triple A de televisión. El gasto de los partidos políticos en medios de comunicación que en 1997 fue de 55 por ciento, y se calcula que en 2000 se elevó a rangos que van entre un 65 y un 70 por ciento. Lo cual establece que la política mexicana es ya completamente mediática.

En las diferentes fases de la campaña cambiaron las preferencias y el manejo de medios. El IFE hizo un monitoreo constante en el cual se observó un cambio en la cobertura que tuvieron los partidos. Hubo dos

²² Hay un dato interesante: Labastida fue el que más cobertura televisiva tuvo; los principales canales, el 2 y el 13, en el periodo que va del 16 de agosto al 3 de noviembre le dieron 5 horas y 46 minutos, por sólo 4 horas y 34 minutos de Madrazo; en cambio, el tiempo comprado fue inverso, Madrazo compró 3 horas con 26 minutos y Labastida sólo una hora con 43 minutos (diario *Reforma*, 6 de noviembre de 1999).

²³ *Diario Reforma*, 29 de noviembre de 1999.

momentos, uno de equidad y el otro de desequilibrio. Así por ejemplo, si tomamos el periodo del 19 de enero al 11 de junio de 2000, se ve que un solo partido concentró casi el 40 por ciento y superó en 12 puntos porcentuales al candidato que le siguió. En la primera etapa de la campaña hubo una cobertura equilibrada en donde la distancia entre los dos partidos con mayor cobertura era de sólo un punto y medio porcentual; el giro se da a partir de la segunda quincena de marzo, cuando ya había un empate técnico entre el PRI y la Alianza por el Cambio.²⁴ Esta especie de cargada de medios en favor del candidato del PRI no sólo se hizo mediante un mayor espacio en los medios, sino mediante un manejo cualitativo de notas positivas y negativas. El principal afectado por el tiempo negativo en los medios fue el candidato de la Alianza por el Cambio y el positivo fue para el PRI, quien nunca bajó de 39 por ciento de tiempo positivo acumulado. Además, el manejo de las notas más polémicas, tenía un tratamiento desequilibrado en la editorialización que hicieron los medios.²⁵

Desde dos claves políticas se pueden leer las características de los resultados del 2 de julio de 2000: la alternancia y el voto dividido, como las características más sobresalientes de este proceso. El Presidente de la República no quedó sin mayoría en ninguna de las dos cámaras, y a su vez, ningún partido logró mayoría absoluta (50+1). En las elecciones hubo un padrón electoral de 59'584,542 ciudadanos y una lista nominal de 58'782,737 ciudadanos. De este conjunto votó un total de 37'603,923 es decir, un 63.9 por ciento.²⁶ La distribución de los votos para la Presidencia de la República se muestra en el siguiente cuadro.

ELECCIÓN DE PRESIDENTE
CÓMPUTOS DISTRIALES DE LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2000
RESULTADOS A NIVEL NACIONAL

Votos									
Alianza por el Cambio	PRI	Alianza por México	PCD	PARM	DSPPN	Cand. no reg.	Nulos	Total	
15'988,740	13'576,385	6'259,048	208,261	157,119	592,075	32,457	789,838	37'603,923	
42.52%	36.10%	16.64%	0.55%	0.42%	1.57%	0.09%	2.10%	100.00%	

Fuente: Instituto Federal Electoral, 2000.

²⁴Datos del trabajo *Medios y objetividad*, de Mony de Swaan, Carolina Gómez y Juan Molinar Horcasitas, manuscrito, IFE.

²⁵*Idem*.

²⁶Datos del Instituto Federal Electoral, julio de 2000.

El voto dividido fue importante, aunque no definitivo, para el triunfo del candidato de la Alianza por el Cambio. Vicente Fox tuvo un 12 por ciento más de votos que los diputados del PAN, lo cual representó 1'761,400 sufragios que se hicieron por la Presidencia y no por los diputados de los dos partidos que integraron esta alianza. Es interesante observar que todos los demás candidatos pierden votos frente a sus diputados, así por ejemplo, Francisco Labastida fue el que menos perdió por esta migración, ya que sólo fue el 1.2 por ciento, que fueron 157,000 votos; Cárdenas perdió un 10 por ciento, ya que tuvo casi 700,000 votos menos que los diputados de la Alianza por México; en los partidos chicos fue variable, Manuel Camacho tuvo 51 por ciento menos que sus diputados, Gilberto Rincón Gallardo un 15 por ciento menos. Una de las hipótesis que se puede manejar es que este voto se hizo con la estrategia del llamado "voto útil", que se hizo sobre la opción opositora que más oportunidad tuviera de vencer.

El esquema de gobiernos divididos, que se inauguró en 1997, llegó a su máximo desarrollo en 2000, porque a diferencia de la elección anterior en donde el PRI tenía mayoría en el Senado, ahora no habría esa situación. El panorama que se abre con esta composición será inédito y podrá ir desde las alianzas de la oposición, hasta la parálisis, pasando por todo tipo de arreglos y negociaciones entre las fracciones parlamentarias. Las reformas constitucionales necesitarán del consenso entre el PRI y el PAN, que ahora quedan como los dos partidos mayoritarios. Las reformas que necesiten mayoría absoluta podrán realizarse mediante cualquier combinación entre uno de los partidos grandes y el tercer partido, en este caso, el PRD, el cual por su composición puede ser el fiel de la balanza entre los dos grandes. Incluso si alguno de los partidos grandes quisiera hacer una alianza con todos los pequeños, sin tener al tercer partido, no lograría la mayoría absoluta.

Los resultados de las elecciones ajustaron de forma importante el esquema de partidos que había en 1997, ya que de las tres grandes fuerzas, quedaron dos y medio, porque el PRD perdió una parte sustantiva de sus votos en la Cámara de Diputados, donde pasó de 25.7 por ciento a 18.6 por ciento, un 7.1 por ciento que en términos absolutos representó 482,000 votos; el PRI perdió un 2.2 por ciento en la misma categoría electoral, casi 2.5 millones de votos y el PAN ganó 11.6 por ciento, y casi duplicó sus sufragios, aumentó más de 6.5 millones de votos en términos absolutos.

Los resultados de 1997 dejaron una Cámara en donde la distancia entre el primer lugar, el PRI y el tercero, el PRD, era de sólo 13 puntos porcentuales; en cambio, en 2000, la distancia entre el primer lugar, la Alianza por el Cambio y el tercer lugar, la Alianza por México, fue de casi 20 puntos porcentuales. En la integración de la Cámara la distancia es abismal, ya que tenemos a los dos primeros lugares con 42 y 41 por ciento (PRI y PAN) y al tercer lugar, PRD, sólo con el 10 por ciento de los diputados, cuando tres años antes llegó a tener el 25 por ciento de los integrantes.

ELECCIONES DE DIPUTADOS FEDERALES DE MAYORÍA RELATIVA, 2000

Alianza por el cambio	PRI	Alianza por México	PCD	PARM	DSPPN	No reg.	Nulos	Total
14'227,340	13'734,140	6'954,016	428,927	272,635	699,152	30,439	865,930	37'212,579
38.23%	36.91%	18.69%	1.15%	0.73%	1.88%	0.08%	2.33%	100.00%

Fuente: Instituto Federal Electoral, 2000.

CÁMARA DE DIPUTADOS, 2000-2003

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PAS	CD	PSN	Total
R.P.	70	79	26	6	11	2	3	3	200
M.R.	136	132	24	1	6	0	1	0	300
Total	206	211	50	7	17	2	4	3	500
%	41.20%	42.20%	10.00%	1.40%	3.40%	0.40%	0.80%	0.60%	

Fuente: Instituto Federal Electoral, 2000.

En 2000, el Senado tuvo una renovación completa: sus 128 integrantes pasaron por tres vías: mayoría relativa 64, lista de representación proporcional 32 y primera minoría 32. En esta elección la composición se hizo bajo un esquema de dos factores: la mejor ubicación del voto de los partidos, que fue premiada con más escaños y el fenómeno del voto dividido. De esta forma, el PRI quedó como primera minoría en prácticamente la mitad de los estados del país, en cambio el PAN lo hizo sólo en el 30 por ciento del territorio y el PRD en el 21 por ciento de los estados restantes. El mapa corresponde al esquema de un bipartidismo dividido por regiones; la competencia entre PRI y PAN se dio principalmente en el centro, occidente y norte y entre el PRI y el PRD, en el sur del país. La parte

del voto dividido provocó que en varios estados donde ganó la Alianza por el Cambio en la presidencia, el voto por los diputados y senadores fuera por otros partidos, en este caso, por el PRI y el PRD.

INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES DE 2000

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CD	PSN	PAS	Total
M.R.	27	32	4	0	1	0	0	0	64
R.P.	9	13	4	1	4	1	0	0	32
P.M.	10	15	7	0	0	0	0	0	32
Total	46	60	15	1	5	1	0	0	128
%	35.94%	46.88%	11.72%	0.78%	3.91%	0.78%	0%	0%	100.00%

Fuente: Instituto Federal Electoral, 2000.

La Alianza por el Cambio ganó la elección por la Presidencia de la República en 20 estados, el PRI en 11 y la Alianza por México sólo en uno.²⁷ El mapa de preferencias electorales sufrió una modificación en los estados gobernados por los diferentes partidos políticos: se estableció que el territorio del PRI eran los estados del sur y sureste, con la excepción de Yucatán y con un voto dividido en Chiapas; el PRD no logró ganar la presidencia en los estados que gobernaba en ese momento, en donde ganó el PRI, por lo que la maquinaria de ese partido prevaleció sobre la estructura perredista; y el PAN consolidó sus bastiones tradicionales, los estados en los que gobierna y además tuvo un extra muy importante en zonas clave del país (por su enorme padrón electoral) Estado de México, Distrito Federal y Veracruz.

En el Congreso, el voto dividido por estados muestra que el PRI recuperó cinco, tanto para la diputación como para el Senado, y el PRD logra uno más.²⁸ Por otra parte, dado el nivel de polarización que hubo en 2000, los partidos pequeños que conservaron el registro fueron los que estuvieron en alguna de las dos alianzas (los de viejo registro, PT y PVEM, y los nuevos, CD, PSN y PAS) y los que fueron sin alianza no lograron el 2 por ciento de los votos como requisito para conservar el registro, como le pasó al PARM, DSPPN y al PCD.

²⁷Los estados que ganó Fox fueron Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán; el PRI ganó Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas; el PRD ganó Michoacán.

²⁸En el Senado, el PRI gana Quintana Roo, Puebla, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán, y en la Cámara de Diputados son los mismos estados salvo Quintana Roo que cambia por Coahuila; el PRD gana también el estado de Baja California Sur.

La elección de 2000 mostró algunas novedades respecto a la de 1997: creció al doble el número de estados en los que hubo una presencia multipartidista, se pasó de 5 a 10 casos; la otra novedad fue que el bipartidismo se modificó porque la presencia del PRD bajó de nueve a dos estados y la del PAN creció de 10 a 18 estados; el formato de partido dominante, que todavía existe, también disminuyó de 8 a 3 estados (Guajuato para el PAN y Nayarit y Sinaloa para el PRI).

A pesar de los avances electorales, durante toda la elección también hubo deficiencias, amenazas y retos que se tendrán que corregir en el futuro. Uno de éstos consiste en asegurar que los grupos de ciudadanos, cuyo voto se encuentra en riesgo (compra y coacción), puedan tener condiciones de libertad para ejercer sus derechos, situación que todavía durante el año 2000 no sucedió en grandes segmentos del país, como lo demostró la observación que hicieron las organizaciones no gubernamentales Global Exchange y Alianza Cívica. Otros de los problemas que se detectaron fue la debilidad estructural de la Fiscalía para los Delitos Electorales; además, la falta de controles para los gastos privados en el financiamiento de las campañas y los desequilibrios en la cobertura de medios de comunicación, entre otros.²⁹

LOS PARTIDOS POLÍTICOS DESPUÉS DE 2000

Los partidos políticos que dejó el 2 de julio de 2000 se mueven dentro de un fuerte reacomodo que tiene la expresión de una severa crisis, no sólo por la tradicional baja de los que perdieron, sino por la caída de la legitimidad del sistema político que ha llevado a los partidos a practicar el modelo de partido llamado "profesional-electoral", el cual mantiene una serie de características que se da en todo el mundo: se trata de agencias electorales con posiciones y discursos centristas en lo ideológico y pragmáticos en sus propuestas de políticas públicas; tienen liderazgos personalizados; se mueven en esquemas mass-mediáticos con fines abiertamente electorales; crean estructuras de organización territorial, procedimientos profesionales de propaganda y de operación política; y frecuentemente entran en crisis por problemas de financiamiento ilegal.³⁰ Este modelo se ha fortalecido por el desinfe ideológico que han propiciado el neoliberalismo y la sociedad-red.

La elección del 2 de julio generó una nueva situación para el sistema de partidos en México; no se trató de un cambio de reglas, sino de una modificación radical en la correlación de fuerzas. Para los partidos que perdieron, el PRI y el PRD, la crisis es el signo más visible de su condición pos 2 de julio, y para el partido ganador, el PAN, el cambio de su posición le ha representado reacomodos y alteraciones fundamentales que no conocía.

El PRI pareció irse a pique al momento de perder la presidencia, la desesperación, la catarsis y la falta de liderazgo dejó como saldo un partido con una severa crisis interna. Sin embargo, a diferencia de otras derrotas de este tipo de partidos, el PRI había empezado a perder el poder de forma gradual; incluso se podría pensar que ese partido había aprendido a convivir exitosamente con la competencia electoral. Cientos de municipios, 10 estados y el Distrito Federal eran gobernados por la oposición; ya no tenía mayoría en la Cámara baja de 1997, pero el trauma de perder la Presidencia, que era su centro articulador, fue contundente.

El PRI pasó en unos cuantos años de partido hegemónico a partido dominante, para quedar en 2000 como un partido de oposición con un futuro incierto. La vida priísta sin la presidencia es un trago amargo, ya no existe el apoyo incondicional de muchos medios de comunicación, o el uso electoral de los programas sociales; su capacidad de chantaje, presión y coacción ha disminuido sin los recursos gubernamentales. Sin embargo, el hecho de perder la presidencia, no significa que automáticamente desaparecen las estructuras e intereses que están amalgamados en ese partido. A pesar de la derrota, el PRI se queda con una gran capacidad para obstaculizar el próximo gobierno, o para servir de conductor de las reformas institucionales.

Sin la presidencial, en el PRI se estableció una feroz lucha interna entre los grupos y los liderazgos, domina una suerte de equilibrio desordenado. Las prácticas dinosaurias no logran acoplarse al discurso opositor y a los "buenos deseos" de refundación. Las piezas se mueven para restaurar a un liderazgo y arrancar la reconquista del poder, quizá en el 2003, quizá en el 2006 o quizá ya nunca más. El PRI perdió la Presidencia de la República, antes extravió su identidad que pasó del nacionalismo revolucionario al neoliberalismo y ahora que se lanza contra el Tribunal Electoral, parece haber perdido el rumbo. Después de perder la presidencia se hicieron cálculos poco apegados a la realidad, y se llegó al extremo de que uno de sus militantes escribió un epitafio: el PRI tiene dos caminos: eutanasia o muerte. La pérdida electoral siguió y

²⁹Documento "Condiciones preelectorales en México, 2000", *Global Exchange*.

³⁰Abal Medina y Castiglioni, "Crisis, transformación y nuevos partidos políticos", revista *Metapolítica*, núm. 10, vol. 3, México abril-junio de 1999.

después del 2 de julio perdió las gubernaturas de Chiapas y Yucatán. Pero, poco a poco, empezó a recuperar espacios municipales y diputaciones locales. Su futuro sigue asegurado como uno de los principales partidos del país.

La derrota tiene otro perfil y por lo tanto un significado distinto en el PRD. El 2 de julio fue un regreso a su pasado. Cárdenas se quedó con el voto duro que sacó en 1994 y en 1988, 6 millones de sufragios. Sin embargo, a diferencia de 1997, su grupo de diputados disminuyó casi a la mitad y su triunfo en el Distrito Federal, quedó acotado por la pérdida de la mayoría en la Asamblea de Representantes. Falló la estrategia electoral, la candidatura de Cárdenas, y se impone la dolorosa autocrítica que no llega. La disputa interna entre los grupos, "tribus", es de tal violencia que no se logra articular un proyecto de recuperación y una imagen de partido que quiere ser opción de gobierno. A pesar de la miopía que dominó el discurso de la campaña de un fuerte y con una identidad restringida, el horizonte democrático puede abrirle posibilidades para que se pueda fortalecer una izquierda democrática y moderna. Lo que no se sabe es si ese espacio será ocupado por el PRD, o surgirá alguna otra opción.

En el Congreso de la Unión la situación perredista puede ser una pieza estratégica para legislar el marco institucional que necesita la democracia mexicana, pero también puede ser un obstáculo, en donde el triunfo de las viejas identidades ubique al PRD en una alianza con el PRI. El perredismo terminó siendo víctima de sus propios modos culturales, del sobrepeso de sus liderazgos sobre la institucionalidad, del predominio de sus "tribus" y sectas sobre las reglas de una organización democrática. Su derrota electoral en 2000 es dolorosa, pero antes su fraudulenta elección interna lo desmoronó. Ahora que ya no está el PRI en el poder y que Cárdenas no llegó a la Presidencia, necesita rehacer su identidad, su estrategia y su discurso, si es que logra tener la fortaleza institucional para que sus grupos no lo destruyan en su afán por quedarse con el aparato. Amalia García lo expresó en estos términos: "quisieron darme un golpe de mano, resistimos y ganamos". ¿Podrá el PRD ser una izquierda moderna y democrática o ya perdió su oportunidad?

El PAN tendrá que pasar por un importante reacomodo, porque pasar de partido de oposición a partido gobernante después de 60 años resulta complicado. De cualquier forma, el desafío del triunfo es muy diferente a la crisis de una derrota. El panismo necesitará construir su relación con el Presidente y desarrollar una hábil estrategia de consen-

sos en el Congreso. El PAN pocas veces ha sabido dar el paso de la oposición al gobierno. En unos cuantos años ha pasado de ser una institución muy estable y con una identidad muy clara de hacer política como una práctica de principios y ser oposición, a ser un partido gobernante que no sabe serlo, que le cuesta ser incluyente, que no acepta el pragmatismo del oficio de gobernar, o que cada vez crece más la distancia entre el discurso y las prácticas. Hay una clara diferencia entre el viejo panismo y los gobernantes panistas, que son de una generación distinta, que no vienen de las viejas familias del partido, que están más cerca de Maquío que de Gómez Morín. El reacomodo fundamental del PAN tiene que ver con la tensión entre su identidad tradicional, con sus incentivos colectivos, y su nueva posición de partido gobernante, sus inventivos particulares y su desempeño político. Tardó 61 años en ganar la presidencia, y lo hizo un panista muy heterodoxo, no un doctrinario, un líder pragmático de medios de comunicación, un recién llegado que no cruzó el escalafón.

El PAN tiene varios campos de batalla en donde se formará su perfil de los próximos años: la relación del Presidente y su partido, que ha pasado de un dicho a otro dicho, primero dijo que no gobernaría el PAN, luego unos meses después les pidió toda su colaboración, y que por lo visto será de una tensión fuerte en los próximos años; la de los legisladores del PAN con el Presidente, que ya demostraron que no le van a firmar cheques en blanco y que abiertamente plantean posiciones diferentes; la de los gobernadores y los alcaldes con el presidente, que también defienden posiciones de autonomía y distancia respecto al gobierno federal. El problema básico entre el Presidente y el PAN será cómo hacer compatible el compromiso del primero de hacer un gobierno plural, incluyente y democrático, con la doctrina del panismo que quiere el sello de la casa en las políticas públicas y en las iniciativas de ley. Si las tensiones internas pueden ser muy importantes, la imagen para el ciudadano sin partido, para el elector volátil es que el gobierno es panista y la responsabilidad de las decisiones públicas tiene que pagarlas el partido, al igual que los premios por sus éxitos.

LAS ELECCIONES LOCALES DESPUÉS DEL 2 DE JULIO

La ubicación de los puestos de elección popular es muy fluida en un país que todo el tiempo tiene elecciones. Además, las posiciones de los partidos, su fuerza regional y las preferencias del electorado tienen un alto

grado de volatilidad. Tal vez por eso los formatos y las tendencias federales sean diferentes de los perfiles que tienen los comicios en las regiones.

En los 10 procesos electorales que tuvieron lugar después del 2 de julio, en cinco se ha disputado una gubernatura: en Chiapas, una alianza amplia de los partidos opositores (PAN, PRD, PT, PCD) le ganó la plaza al PRI, sin embargo, este último mantuvo la mayoría en el Congreso local; en Tabasco se anuló la elección que supuestamente había ganado el PRI, y en la extraordinaria ganó de nueva cuenta; en Baja California, el PAN mantuvo la gubernatura de forma amplia y la mayoría en el Congreso local; en Jalisco, el PAN también mantuvo la gubernatura con un resultado apretado y recuperó la mayoría en el Congreso; y en Yucatán, otra alianza amplia entre PAN y PRD y el Congreso quedó sin mayoría.

Se han combinado dos fenómenos en los otros estados, por una parte una suerte de recuperación del PRI, que en realidad ha sido una conservación de espacios, junto con un elevado índice de abstencionismo. Después del 2 de julio los ciudadanos se alejaron de las urnas y sólo fueron a votar los núcleos duros de los partidos; porcentajes de participación de 37 por ciento en Chihuahua, 32 por ciento en Oaxaca, 41 por ciento en Baja California, 42 por ciento en Jalisco y así sucesivamente, con la excepción de Tabasco que tuvo una participación de 58 por ciento.

Después del 2 de julio de 2000 se delineó en las elecciones locales un cuadro multicolor que expresa el pluralismo que existe en México hoy en día. En las tendencias electorales que dejaron los comicios federales hay un sistema de dos partidos y medio, y un núcleo de pequeños partidos con implantes regionales y con un doble esquema de bipartidismo por regiones, PRI-PRD y PRI-PAN, el cual se alteró con la victoria de Vicente Fox, que pudo subsanar las deficiencias del voto panista en las regiones donde es muy baja su presencia. En las regiones reaparecen los esquemas anteriores y de nueva cuenta tenemos un comportamiento electoral con las siguientes características: el PRI conserva algunos bastiones, como Tabasco, no gana nuevo terreno y sí pierde espacios como Yucatán y Chiapas; pero esas derrotas son equilibradas con la composición de los congresos locales en donde el tricolor conserva la mayoría; en otros casos, como Aguascalientes, recupera varios municipios y gana la mayoría en el Congreso, con la ya típica pérdida del panismo en las elecciones intermedias en los estados que gobierna. Otro estado que es interesante es el de Oaxaca, en donde con el voto duro el PRI logra una amplia mayoría de 24 diputados de mayoría relativa y sólo pierde uno; logra 25 escaños en contra de 17 de toda la oposición junta; de forma

similar sucede en Veracruz, en donde el PRI gana 20 distritos y el PAN sólo 4. En Durango y Chihuahua, los priístas conservan sus posiciones, no así en Zacatecas en donde avanza el PRD logra la mayoría. Con estos números se puede decir que el mayor logro del PRI en este periodo es haber conservado la simbólica gubernatura de Tabasco, lo cual puede significar que detiene la caída que tuvo desde el 2 de julio, y al mismo tiempo, también puede ser sólo un caso aislado. No hay que perder de vista que en un sistema que se movió de hegemónico a dominante y a plural, la pérdida de los votos corre por cuenta del partido dominante, en este caso el PRI. Sin embargo, no hay que perder de vista que este partido es competitivo en todo el país y cuenta con una maquinaria, con una estructura eficiente para ganar votos, por la buena y por la mala, a diferencia del resto de los partidos que todavía tienen grandes huecos en diversas regiones del país.

El PRD ha tenido dos situaciones favorables, el impulso de la coalición que animó la victoria en Chiapas y los avances en Zacatecas; por el lado contrario, su derrota más dolorosa es la de Tabasco, por los antecedentes de sus viejas luchas electorales y por la confrontación de personajes que se mueven en este estado. El PAN tuvo su mayor logro en ganar la gubernatura de Yucatán; además, conservó sus territorios en Jalisco y Baja California, en este último de forma muy amplia. En la contraparte, queda claro que el panismo sigue sin tener presencia nacional, como se puede ver en el 2.1 por ciento que obtuvo en Tabasco o la poca presencia en Oaxaca, así como la imposibilidad de avanzar en Chihuahua, a pesar de haber tenido la gubernatura, o en Durango.

Aparece cada vez con más colores el lienzo de las regiones. La dinámica política de los partidos en las regiones se da sobre una enorme cantidad de alianzas, desde las que se logran para ganar una gubernatura, hasta las que se realizan en los espacios municipales, en donde de un ayuntamiento a otro pueden estar enfrentados los partidos que son aliados en otro municipio, fenómeno que se vio claramente en el estado de Veracruz. En los congresos locales se han perdido las mayorías constitucionales, y se generalizan las mayorías absolutas y los casos de gobiernos divididos en donde el partido del gobernador no tiene mayoría en el Congreso, como sucede hoy en el ámbito nacional.

El mundo electoral, territorio en donde se puede medir y palpar con mayor certeza los cambios políticos de los últimos años, es también un conjunto de reglas e instituciones que necesitan todavía de importantes, cambios como lo veremos en la parte sobre la reforma del Estado; cam-

bios que van desde los mayores controles del gasto de los partidos, pasando por las figuras de la democracia directa y la reelección legislativa, hasta quitar los candados para formar coaliciones, cambiar las reglas que hoy permiten tener partidos como negocios familiares con dinero público, federalizar los organismos electorales, modificar el esquema perverso del gasto político en medios electrónicos y cuidar que no existan regresiones en los espacios ganados.

Queda todavía camino por andar en este espacio al que los optimistas ya dan como bueno y terminado, aunque todos los días vemos que no es así y que todavía hay abusos de los partidos que gastan más de los topes, o compran el voto, todo lo cual tiene que cambiar, quizá algún día no lejano.

Capítulo 5

Las resistencias al cambio: los poderes ante la Ley sobre Derechos y Cultura Indígena

Jorge Alonso Sánchez
Alberto Aziz Nassif

CUANDO la Presidencia de la República estaba en manos del PRI y la mayoría en el Congreso de la Unión la tenía ese partido, la división de poderes era algo más formal que real. Una vez que el Presidente decidía, el Poder Legislativo y el Judicial se plegaban. Esto empezó a cambiar desde 1997, cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados. Con la alternancia ocurrida en las elecciones del año 2000 el escenario se transformó profundamente en el contrapeso de los poderes. El Poder Judicial se había atrevido a mostrar tímidamente cierta autonomía en algunos puntos. A partir de que el PRI perdió la Presidencia, los poderes se reactivaron y se fueron autonomizando. El balance entre los poderes se fue ejerciendo. Esto quedó demostrado ante un acontecimiento: la propuesta, la aprobación y la controversia en torno a la reforma relativa a derechos y cultura indígenas en el año 2001.¹

EL EJECUTIVO FRENTE A LA LEY SOBRE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) apareció alzado en armas a principios de 1994, demandando, entre otras cosas, el respeto y reconocimiento para los pueblos indios de México. El 12 de enero de ese año la presión de numerosos grupos de la sociedad civil nacional e internacional llevó tanto al gobierno federal como a los zapatistas a privilegiar la vía del diálogo. Desde entonces, el EZLN es un ejército que no ha tenido acciones militares ni ha utilizado las armas. Su aparición influyó para que el proceso de democratización en el país avanzara. En febrero de 1995 el gobierno mexicano intentó dejar la vía del diálogo y

¹Los datos de este apartado provienen de las siguientes direcciones de Internet: www.ezln.org; www.laneta.apc.org; www.ezlnaldf.org; www.ecn.org/ezln.it; www.ezln.prv.pl; www.enlacecivil.org.mx; www.nodo50.org/indigena; www.presidencia.gob.mx; www.senado.gob.mx; www.camaralediputados.gob.mx

encarcelar a la dirigencia zapatista. Fracasó. A partir de esa crisis, el Congreso emitió la Ley de Concordia y Pacificación por la cual se dio origen legal a la instancia formada por legisladores de todos los partidos con presencia en el Congreso denominada Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa). Se trata de un organismo de cooperación para la paz. Esta ley fue aprobada por el Congreso en marzo de 1995. En ella se reconoció a los zapatistas como interlocutores. En febrero de 1996 el EZLN y el gobierno firmaron los primeros acuerdos de San Andrés sobre derechos y cultura indígenas. El gobierno se comprometía a reconocer constitucionalmente los derechos y la cultura de los pueblos indios de México, pero no cumplió su palabra.

La Cocopa elaboró un escrito en el que hacía una traducción de los acuerdos de San Andrés con el fin de que las dos partes lo aceptaran. El zapatismo, advirtiendo que había algunas disminuciones con respecto a lo acordado en San Andrés, lo avaló con tal de proseguir en el diálogo de paz. A finales de 1996 el presidente priísta Zedillo se negó a aceptarlo y se suspendió el diálogo. El gobierno optó por la guerra de baja intensidad y mandó por delante a paramilitares protegidos por el poder político y militar. Se incrementó el hostigamiento hacia las comunidades de apoyo al zapatismo y hubo muchos desplazados. Un grupo de estos paramilitares masacró en Acteal a mujeres, niños y hombres que estaban orando en diciembre de 1997. El gobierno zedillista buscó sofocar el levantamiento zapatista por la vía de la contrainsurgencia. El zapatismo apoyado por una solidaridad nacional e internacional logró seguir resistiendo. Los zapatistas han declarado que no pretenden convertirse en un partido político, pues no quieren el poder. Demandan el reconocimiento de la diversidad. Pretenden innovar la forma de hacer política y reclaman que el que mande lo haga obedeciendo a las bases.

Durante su campaña, el candidato de la Alianza por el Cambio (compuesta por el PAN y el partido verde) Vicente Fox recibió apoyos de diversos sectores de centro izquierda los cuales plantearon un conjunto de demandas entre las que se encontraba que se respetaran los acuerdos de San Andrés (entre el EZLN y el gobierno). El candidato se comprometió públicamente a resolver rápidamente el conflicto chiapaneco.

Al entrar en funciones el nuevo presidente panista Vicente Fox el primero de diciembre del año 2000 ofreció el cumplimiento de los acuerdos pendientes y la solución negociada del conflicto, y envió al Congreso de la Unión como suya la iniciativa de cambios constitucionales elaborada por la Cocopa. El EZLN respondió manifestando su voluntad de transitar por la vía pacífica: exigió diálogo serio, respetuoso y verdadero. Pidió

tres señales que indicaran el compromiso de Fox con el diálogo y la negociación: el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas, el retiro del ejército de siete sitios que correspondían a comunidades zapatistas y la liberación de los presos políticos zapatistas. Además se anunció una marcha de comandantes del EZLN junto con el subcomandante Marcos hacia la ciudad de México. El subcomandante Marcos ha jugado un papel muy importante en el movimiento neozapatista. Hay muchos autores que han hecho esa evaluación. Habría que resaltar su papel de vocero de las demandas zapatistas y de traductor de las mismas en una sociedad poco acostumbrada a entender el mundo indígena. Como vocero y mediador intercultural, también ha tenido gran éxito en la internacionalización del movimiento.

Fox anunció que tras la marcha del EZLN vendría la paz. Además de demandar apoyo para la caravana zapatista, pidió que le exigieran a él y a Marcos que acordaran la paz.

LOS ZAPATISTAS FRENTE AL CONGRESO DE LA UNIÓN

A finales de febrero la caravana zapatista partió rumbo a la ciudad de México. En la mayoría de los 12 estados por los que pasó, la marcha tuvo masivas recepciones. El Congreso Nacional Indígena (CNI) la hizo suya. En muchos pueblos indígenas por donde fue pasando, las autoridades indígenas dieron a los zapatistas el bastón de mando, con lo que mostraban que estaban de acuerdo con la propuesta del EZLN. Marcos resaltó que los indígenas querían vivir en el presente y construir entre todos el futuro. No querían dejar de ser indígenas, estaban orgullosos de serlo, de su lengua, de su cultura, de su vestido, de la lucha de las mujeres, de la forma de gobernar, de trabajar. Negó que quisieran volver al pasado, cambiar el tractor por la coa, el conocimiento por la magia, el trabajo libre por la esclavitud, las elecciones libres por el caciquismo. No querían volver al pasado. Las mujeres querían luchar por los derechos de género. Exigían que el ser gobierno fuera una responsabilidad y un trabajo ante el colectivo y no una forma de enriquecerse a costa de los gobernados. La marcha era para que dejara de ser delito el ser, vivir, pensar, vestir, hablar y amar como indígena.

En el Tercer Congreso del Congreso Nacional Indígena Marcos exhortó a guardar el machete y afilar la esperanza. Entre los acuerdos de esta reunión destacaba la demanda del reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indios y, en este contexto, el respeto a la autono-

mía, a territorios, a tierras ancestrales y a sistemas normativos indígenas. Se exigía la desmilitarización de todos los territorios indígenas y la liberación de todos los presos indígenas detenidos por haber luchado en defensa de la autonomía. Los pueblos indígenas participantes precisaron que levantar la defensa de la autonomía era fundamental y que, al defenderla, estaban en favor de todos los que querían vivir con dignidad su diferencia, su color, su canto, su visión propia de la vida y de la libertad. Aclararon que no podían aceptar los planes de desarrollo que impulsaran los gobiernos federal y estatales si no se daba la participación efectiva de los pueblos indios. Se optó porque una delegación del CNI acompañara a los zapatistas a dialogar con los legisladores.

Los zapatistas habían ido ganado respeto y admiración de muchos grupos. Su presencia podía ser un factor de impulso a esa mitad de la población que estaba fuera del juego, económica, política y culturalmente.²

El periodista Julio Scherer hizo una entrevista a Marcos, la cual fue transmitida por Televisa. Marcos se presentó no como un revolucionario sino como un rebelde. Y aclaró sus razones. Mientras el primero se proponía la toma del poder para hacer transformaciones, el segundo las hacía desde abajo. Marcos reconoció que el gobierno de Fox era legítimo, producto de unas elecciones democráticas. Marcos acusó a los empresarios de intentar borrar a los indígenas. Durante su estancia en la ciudad de México los zapatistas tuvieron encuentros con trabajadores, estudiantes, colonos, marginales, etcétera. Resaltó el que tuvieron con intelectuales nacionales y extranjeros.

En un primer momento la mayoría de los legisladores no quería recibir a "encapuchados". Posteriormente se optó por encomendar a una pequeña comisión que en un salón tuviera una cita con los zapatistas. El 19 de marzo el EZLN emitió un comunicado. Recordó que los objetivos para marchar a la capital del país habían sido primero dialogar con la sociedad civil nacional para obtener el apoyo en la lucha por el reconocimiento constitucional de los derechos y la cultura indígenas de acuerdo con la iniciativa de ley de la Cocopa; y segundo, dialogar con el Congreso de la Unión para argumentar las bondades de dicha iniciativa y la importancia y urgencia de reconocer los derechos indígenas en la Carta Magna. En cuanto a lo primero, los zapatistas resaltaban que los pueblos indios de todo México se habían unido al EZLN y al Congreso Nacional Indígena

nista en la lucha por el reconocimiento de sus derechos y habían manifestado su apoyo a la iniciativa de ley de la Cocopa. Se recordó que durante días el EZLN había esperado que el Congreso aceptara su disposición al diálogo; pero que los legisladores que tenían secuestrado al Congreso respondieron primero con una propuesta indigna e irrespetuosa, cuyo único fin era el de salvar el orgullo y la soberbia de los legisladores que se negaban al diálogo. Ante esto, los zapatistas hacían saber que los pueblos indios ya no andarían tocando puertas para suplicar que se les escuchara y atendiera. El EZLN, obligado a escoger entre los políticos y la gente, elegía a la gente. Frente a los políticos nunca bajarían la cabeza ni aceptarían humillaciones ni engaños. Por todo eso, el EZLN anunció que daba por terminada su estancia en la ciudad de México e iniciaría el retorno a las montañas del sureste mexicano el día 23 de marzo. El EZLN anunció que seguiría buscando y construyendo espacios incluyentes para la participación de todos los que desearan un México nuevo.

Este anuncio causó una verdadera crisis política. El día 20 Fox pidió a Marcos un encuentro antes de que regresara a Chiapas. Llamó al Congreso a encontrar espacios y formas para recibir al EZLN. Dijo que estaba dando instrucciones para que fueran liberados los presos del orden federal una vez que la presidencia pudiera conocer por parte del EZLN la lista correspondiente, que estaba procediendo a emitir un decreto para transformar las instalaciones militares de Guadalupe Tepeyac, Río Euseba y la Garrucha en centros para el desarrollo de las comunidades indígenas, y que estaba enviando al subcomandante Marcos una carta para que tuvieran un encuentro antes de su regreso a Chiapas y establecer un diálogo que condujera a la aprobación de la iniciativa que había remitido Fox al Congreso de la Unión e impulsar en todo el país un ambicioso programa de desarrollo humano para los indígenas. Finalmente, una mayoría constituida por los partidos de izquierda más algunos priístas lograron que ganara la propuesta de que los zapatistas entraran al recinto legislativo. El PAN y políticos importantes del priísmo votaron en contra, y mantuvieron una actitud de rechazo a los indígenas.

El 28 de marzo, el EZLN y el CNI hicieron uso de la tribuna legislativa en la Cámara de Diputados. Inició la presentación de los argumentos zapatistas la comandanta Esther. Reconoció los esfuerzos de Fox para dar cumplimiento a la primera señal y dijo que la comandancia zapatista había instruido al subcomandante Marcos para que, como mando de las fuerzas regulares e irregulares del EZLN, mantuviera a sus fuerzas armadas en la selva y no ocuparan los sitios que había dejado el ejér-

²Alain Touraine, "Encuentro con la nación", *La Jornada*, 8 de marzo de 2001.

cito mexicano. A una señal de paz no responderían con una de guerra. Invitó a la sociedad civil a constatarlo. Se dio la noticia de que el comandante Germán tenía instrucciones de ponerse en contacto con la Cocopa así como con el comisionado gubernamental para la paz, para ver por el cumplimiento de las otras dos señales. Puntualizó que así como cada bancada partidista en el Congreso tenía su autonomía para decidir y eso no rompía al Congreso, la autonomía demandada por los pueblos indios no implicarían una multiplicidad de estados dentro de otro estado. También hablaron comandantes zapatistas y delegados del CNI. Los diputados hicieron preguntas en torno a la autonomía y a los usos y costumbres. Las mujeres zapatistas reconocían que había usos y costumbres buenos y malos. Entre los últimos estaba lo relativo a la discriminación de la mujer, cuestión que no se daba sólo entre las mujeres indígenas. Pero argumentaron que la aprobación de la ley de la Cocopa les permitiría mejores condiciones. El CNI recalcó que no se estaban demandando privilegios, sino que se reconociera constitucionalmente lo que pasaba en las comunidades indígenas.

Hubo diálogo respetuoso y constructivo en la pluralidad. Los zapatistas después de su movilización emprendieron el viaje de retorno a la selva. Habían realizado 80 actos públicos, tuvieron una intensa argumentación pública y sobre todo estrecharon su contacto con muchos grupos. Estaban conscientes de que concluían una importante acción pacífica, pues con su marcha habían demostrado que existía un ejército que no usaba armas ni hacía actos terroristas, sino que hablaba, comunicaba y trataba de convencer por medio de la palabra. El comandante Tacho había resumido los logros de la marcha resaltando que tenían la esperanza más grande que cuando iniciaron la guerra.

A principios de abril, en la cátedra Julio Cortázar en Guadalajara, el catalán Manuel Castells sostuvo que el zapatismo era uno de los movimientos más innovadores que existían, pues combinaba la afirmación de la identidad, la política mediática y la articulación de alianzas más allá de la identidad. Era un movimiento que enseñaba. Se había convertido en un interlocutor nacional con impacto en formas de actuación social en el resto del mundo. Las formas de intervención cultural y política ensayadas por el zapatismo se multiplicarían.

La Cocopa asumió el compromiso de impulsar la iniciativa que había sido redactada en esa instancia y que el presidente había enviado al Senado. Todo parecía anunciar que la paz estaba por llegar. En la segunda quincena de abril concluyó el retiro militar de los dos últimos puestos, Guadalupe Tepeyac y Río Euseba.

Había muchos grupos de la sociedad civil que instaban al Congreso a aprobar la ley como la había enviado el Ejecutivo. Pero también existían voces que se pronunciaban en contra. En marzo, los grandes empresarios habían pagado un desplegado en el que exigían a los legisladores que no aprobaran la iniciativa de la Cocopa. En abril, ganaderos y sus apoyos priístas de Chiapas volvieron sobre esta exigencia.

EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y LA LEY INDÍGENA

El 21 de abril el PRI presentó lo que denominó su proyecto de ley indígena. El 23, el panista Diego Fernández de Cevallos declaró que se le habían hecho a las propuestas de la Cocopa adiciones, supresiones y cambios positivos. Anunció que rebasaba en muchos aspectos el planteamiento original. PAN y PRI modificaron el texto de la Cocopa, argumentando que no se debía dar lugar a conflictos posteriores. El 25 de abril, con importantes modificaciones a la iniciativa de la Cocopa el Senado aprobó la ley indígena por unanimidad. El voto perredista (PRD) fue a favor de lo general. Los senadores del PRD valoraron como algo muy positivo el hecho de que se hubiera logrado establecer el derecho de autonomía y libre determinación. Después tuvieron que reconocer que habían cometido un error táctico al haberse plegado a la formulación que PRI y PAN presentaron.

El 28 de abril la Cámara de Diputados aprobó por mayoría, sin modificar un ápice, el texto enviado al Senado sobre derechos y cultura indígena. Estuvieron en contra el PRD, el PT, los cuatro diputados priístas por Oaxaca y otro diputado priísta independiente. Así, la ley salió con la alianza formada para este punto por el PRI, el PAN y el PVEM. Diputados del PRD calificaron ese día como el más amargo para México, como día de luto para los 10 millones de indígenas.

LOS PROBLEMAS DE LA NUEVA LEY

A la nueva ley se le dio una estructura muy distinta a la planteada por la Cocopa. Por eso mismo, en el CNI se le denominó ley Bartlett-Fernández de Cevallos, aludiendo a los senadores del PRI y del PAN que impulsaron la nueva redacción. Se destacaba que en la nueva ley había avances importantes. Entre ellos se señalaban la prohibición de cualquier discriminación, el reconocimiento de la autonomía y el énfasis de las obligaciones sociales del estado ante las comunidades indígenas. Ciertamente, en la

nueva ley se hablaba del reconocimiento del derecho a la autonomía de los pueblos; pero no se le daba expresión territorial. No se definieron los mecanismos a través de los cuales se podría ejercer dicha autonomía. Lo de la prohibición a la discriminación era un avance indudable. Lo concerniente a las obligaciones sociales estatales era redundante; y el problema se encontraba en que hacía a los indígenas objetos y no sujetos de decisión.

En la formulación de la Cocopa la conciencia de la identidad indígena era criterio fundamental para determinar a quiénes se aplicarían las disposiciones sobre pueblos indígenas; pero en la ley aprobada, de acuerdo con el sentir de muchos dirigentes de organizaciones indígenas, la esencia de lo que proponía la Cocopa fue negado. Se argumentó que más que reconocer los derechos se les enuncia, y que se relega la determinación de éstos a leyes secundarias o a constituciones locales. Las autoridades pueden determinar discrecionalmente cuándo existe un pueblo indígena. En esta forma se acusó a lo legislado de ser no sólo insuficiente, sino hasta contrario a los intereses de los pueblos indios. Se argumentaba que al dejar en manos de las entidades federativas el definir las características de la autonomía indígena y los mecanismos para su realización, se anulaban de hecho los derechos de los pueblos indios a su libre autodeterminación y se establecía algo contrario a lo que se había pactado en los Acuerdos de San Andrés.

Otro de los graves problemas apuntados por organizaciones indígenas en cuanto a la nueva ley era que omitía el término "territorio" y lo convertía en "lugares". Así se despojaba a los pueblos indios del espacio físico para el ejercicio de la autonomía. No se reconocía el derecho constitucional que tienen los pueblos para acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales que se encontraban en sus tierras y territorios. Lo convertía en simple derecho de preferencia, previamente limitado por las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra ya establecidas en la Constitución y por los derechos ya adquiridos (generalmente de forma ilegal) por terceros en los pueblos indios. En este punto, las modificaciones que había hecho en su iniciativa Zedillo tenían mayor alcance que lo aprobado por el Congreso de la Unión, pues en la iniciativa zedillista sí se estipulaba que tenían derecho a acceder al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras. Se impuso ante esto el criterio de los juristas del PRI y del PAN, por lo que en lo legislado se excluyó la palabra "colectivo" y el concepto de territorios. Otro de los argumentos esgrimidos por las organizaciones indígenas fue que la nueva ley estaba muy lejos del contenido 169 de la Organización

Internacional del Trabajo (OIT) que establecía que los pueblos indígenas tenían derecho a que se les reconociera la propiedad y posesión de sus recursos naturales, así como su derecho a utilizarlos, administrarlos y conservarlos, y cuando éstos pertenecieran a la nación, acordar formas de consulta para su aprovechamiento. Se argüía que al no reconocerse a los pueblos y comunidades indígenas el acceso colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales en sus tierras y territorios y al limitar su derecho para utilizarlos y administrarlos, se dejaba de lado un aspecto vital para la existencia misma de los pueblos indígenas y el ejercicio de sus derechos.

Mientras la iniciativa de la Cocopa definía que las comunidades indígenas tenían que ser consideradas como entidades de "derecho" público, la nueva ley, siguiendo la propuesta de Zedillo, puso que eran de "interés" público. La diferencia entre ambos términos es enorme. Lo de derecho público implicaría que se les ve dentro de la estructura organizativa del Estado; en cambio, plantear que son de interés público significa que se trata de algo que el Estado debe proteger. El cambio de concepto quita a los pueblos indios la posibilidad de ejercer el derecho a la autonomía a la cual supuestamente son titulares bajo la protección del Estado. La nueva ley no los reconoce como "sujetos de decisión", sino como "objetos de atención" por parte de los órganos del Estado.

En lo relativo a su facultad para asociarse, la reforma quedó atrás de lo que Zedillo proponía, pues desapareció la posibilidad de asociación regional. Se dejó todo al ámbito municipal y así se impidió que los pueblos pudieran reconstituirse. No se aceptó que los pueblos pudieran elegir a sus autoridades, sino que se circunscribió sólo a la elección de representantes ante los ayuntamientos. Así, no se garantizó el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que deberían hacer valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos. Se omitió la posibilidad de remunicipalización de los territorios en que están asentados los pueblos indígenas. Y en cuanto a las circunscripciones electorales para la elección de legisladores, la ley mandó a un artículo transitorio (que no tienen vigencia temporal y que por lo tanto no podrá ser aplicado) que, cuando sea posible, se tome en cuenta la ubicación de las comunidades indígenas.

En la reforma se incluyó una serie de medidas que reproducen las políticas asistencialistas que se imponen a las comunidades indígenas. Eso fue congruente con la simulación de la autonomía, pues a los pueblos se les considera como dignos de tutela, como objetos de atención por parte de los órganos del Estado.

Se omitió la obligación del Poder Judicial de convalidar las resoluciones emitidas por las autoridades internas de los pueblos indígenas. Se subordinan derechos aparentemente reconocidos a nivel constitucional a la discrecionalidad de autoridades menores en materia de juicios. No se otorga ningún derecho sustantivo en materia educativa a los pueblos indígenas. Se remite a una obligación del Estado a garantizar la educación. En esta forma, no se reconoce su diferencia cultural. Otro de los puntos acordados en San Andrés, el relativo a que los indígenas tuvieran sus propios medios de comunicación, se volvió a limitar, estableciendo que se ajustaran a lo ya legislado en esta materia. Se les pone así a competir con los grandes consorcios de los medios masivos de comunicación. El colmo de la nueva ley es que establece como un derecho específico de los pueblos indígenas lo que es una obligación de todos los mexicanos: conservar el hábitat.

De inmediato apareció que en diversos Estados con población indígena había leyes locales más avanzadas. Lo aprobado en el Congreso de la Unión se encuentra por debajo de legislaciones de derechos indígenas de Oaxaca, Nayarit, Chihuahua, Veracruz y Campeche y otras entidades federativas, las cuales sí hablan de territorios, de asociación de municipios y comunidades, de que las comunidades tienen personalidad jurídica y del derecho al acceso colectivo a sus recursos naturales.

EL RECHAZO DE LOS PUEBLOS INDIOS

El zapatismo declaró que la reforma impedía el ejercicio de los derechos indígenas, la rechazó y rompió el diálogo que ya había iniciado con el gobierno foxista. Argumentó que la nueva legislación no respondía en absoluto a las demandas de los pueblos indios de México. El Congreso Nacional Indígena también se opuso a la legislación recién aprobada: en dicha ley no se reconocía verdaderamente los derechos de los pueblos indígenas. Los indígenas integrantes de esta organización se lamentaron de que, pese a que habían hecho lo imposible para darse a entender, no se les atendiera. Lo que los senadores y diputados de la mayoría habían buscado era que todo siguiera igual.

Severas críticas recibió la nueva ley de parte del gobernador chiapaneco. Precisó que una legislación que no atendía las demandas indígenas no apoyaba la paz. Calificó a esa legislación como retrógrada y producto del triunfo de grupos conservadores. Acusó a los legisladores de haber pasado por alto el desgaste del ejército mexicano y la depauperación de los pueblos indígenas. Como había sido parte de la Cocopa cuando

se redactó la propuesta, tenía muy claro que el poder legislativo había dejado fuera elementos centrales de la iniciativa de la Cocopa, porque no definía el reconocimiento como etnia ni otorgaba la autonomía que demandaban los pueblos indígenas. Destacó que el Congreso había omitido incluir tres puntos que eran esenciales en los acuerdos de San Andrés: los que preveían construir una nueva relación federación-pueblos indígenas, los encaminados a erradicar las formas cotidianas y de vida pública que generaban subordinación y desigualdad, y los que hacían efectivos los derechos y garantía para el uso y disfrute de su territorio y la autogestión política comunitaria basados en el convenio 169 de la OIT. Juzgó que era difícil a corto plazo solucionar el conflicto zapatista. Si jurídicamente no se había dado una salida, en lo político habría más problemas.

Las contradicciones de los partidos quebrantaron la unidad de la Cocopa y ésta se debilitó. Los zapatistas una vez que declararon su oposición a una reforma que no los tuvo en cuenta, optaron por el silencio. El Congreso Nacional Indígena no ha dejado de objetar que, si bien la reforma habla de autonomía de los pueblos, no establece los mecanismos por medio de los cuales se pueda ejercer, no admite el territorio de las comunidades, y los indígenas no son reconocidos como sujetos de derecho público.

El 19 de junio destacados intelectuales y grupos sociales de todo el mundo reiteraron su respaldo a la lucha del EZLN por medio de un comunicado titulado "Por el reconocimiento constitucional de los derechos y cultura indígena". Ahí se denunció que la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión modificaba sustancialmente la propuesta inicial de la Cocopa. Preveían que el acuerdo suscrito por la alianza PRI-PAN muy probablemente sería ratificado por una mayoría de congresos locales, por lo que alcanzaría el rango de ley; pero se advirtió que no sería aceptada por el EZLN ni por el CNI porque vulneraba los acuerdos de San Andrés. Se recalcó: "reconocemos a los pueblos indios sus derechos, que aunque la ley no los reconozca, han abierto espacios en todo el mundo de dignidad, democracia y justicia para todos y todas".

LA LEY Y LOS CONGRESOS LOCALES

El senador priísta Manuel Bartlett y el senador panista Diego Fernández de Cevallos, cada uno por su parte, se dedicaron a presionar a los diputados locales de sus partidos para que acataran la reforma que ellos habían impulsado. Durante junio y julio, los congresos locales se fueron

pronunciando frente a la reforma indígena. El examen del comportamiento de su votación fue que los panistas apoyaron la reforma. Los priístas se dividieron según intereses locales. Por el PRD hubo unanimidad en el rechazo. Estas combinaciones ofrecieron un escenario de división.

A mediados de julio 15, los congresos ya habían aprobado la ley y faltaba sólo una aprobación más. Destacaba el hecho de que en una tercera parte de los congresos la ley hubiera sido rechazada. Entre éstos se encontraban los de Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo donde se concentra la mayoría de la población indígena. En Guerrero indígenas de cuatro etnias simbólicamente habían tomado el Congreso para demandar a los diputados que no votaran en favor de la ley indígena porque es facciosa, racista y discriminatoria. El dictamen del Poder Legislativo de esa entidad señaló que la reforma se basaba en una concepción liberal de los pueblos indígenas, y no reconocía con claridad la autonomía de estos pueblos. En Chiapas, los indígenas hicieron manifestaciones frente al Congreso para exigirle que votara en contra. Pero también en los estados en donde la reforma indígena fue aprobada hubo manifestaciones de representantes de pueblos indios que mostraron su repudio. Indígenas huicholes y nahuas tomaron el Congreso de Jalisco, y en sesión simbólica, sentados en las curules como si fueran diputados, votaron en contra de las reformas promovidas por el Congreso de la Unión.

Finalmente, el 12 de julio el Congreso de Michoacán y el de Nayarit aprobaron las modificaciones constitucionales y con eso se llegó a la aceptación de 17 congresos locales. En el estado de Morelos hubo un voto mayoritario en contra de la nueva legislación. Pero un elemento invalidó el proceso: no se había dado una votación de dos terceras partes en contra. El caso de Morelos dio pie a que se entablara una nueva discusión acerca de si había sido o no constitucional la aprobación por parte de los congresos locales. En los casos de Aguascalientes, Durango, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Tlaxcala, la aprobación no se atuvo a la norma constitucional de las dos terceras partes. Eso tampoco había sucedido en los casos de Baja California Sur, Zacatecas, San Luis Potosí y Sinaloa, que habían votado en contra. En los estados con mayor población indígena el repudio sí había tenido el respaldo de la mayoría denominada "calificada". El PRD argumentó que, como la aprobación de ocho congresos no había sido por las dos terceras partes de sus integrantes, la reforma constitucional sólo llevaba el voto aprobatorio en nueve congresos; y como sólo faltaban cuatro por resolver la cuestión, la aprobación de legislaturas locales no alcanzaría a llegar al número requerido por la ley. No obstante esas objeciones, la mayoría del Poder

Legislativo aceptó los procedimientos y dio por terminado el caso. El Poder Ejecutivo, pese a muchas de las protestas levantadas, optó por publicar las reformas en el *Diario Oficial de la Federación*, con lo que éstas entraron en vigor a mediados de agosto.

Magdalena Gómez calificó la promulgación de la ley como el golpe de la clase política al proceso de paz, al movimiento indígena nacional y a los sectores de la sociedad que se habían sumado a la resistencia frente a una hegemonía cultural que traía bajo el brazo un proyecto económico, cuya globalización no iba de la mano con la reconstitución de los pueblos indígenas. Con la promulgación de esa contrarreforma se ofrecía a los pueblos indios indigenismo por autonomía. Se quería tutela y asimilación, cuando esos pueblos demandaban poder de decisión, de organización y de poder frente al estado y frente a los poderosos grupos económicos. La especialista en derecho indígena llamó a construir un movimiento de contraloría ciudadana para la paz que insistiera al Congreso en la necesidad de reformar su contrarreforma en materia indígena.³

EL TURNO DEL PODER JUDICIAL

Ante la aprobación y publicación de las reformas, congresos locales, gobernadores, legisladores locales y municipios opuestos a esa ley manifestaron su inconformidad y su rechazo. Diversas organizaciones indígenas aseguraron que no acatarían dicha ley. El Congreso y el gobernador de Oaxaca interpusieron una controversia constitucional en contra de las reformas indígenas. Lo mismo hizo el gobernador de Tlaxcala y parte del Congreso de esa entidad. Muchos municipios indígenas se ampararon y acudieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con controversias constitucionales. Pronto los expedientes llegaron a sumar 300 querellas. La mayoría de éstas reclamaban que no se hubiera cumplido lo establecido por el convenio 169 de la OIT.⁴ Las controversias constitucionales pasaron el problema al ámbito judicial.

Cuando el Primer Ministro de la Gran Bretaña, Tony Blair, visitó a México, Fox declaró que la reforma se había realizado de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución mexicana y que con

³Magdalena Gómez, "Crónica de un golpe anunciado", *La Jornada*, 15 de agosto de 2001.

⁴El 7 de junio de 1989 la conferencia de la Organización Internacional del Trabajo adoptó el Convenio 169 sobre pueblos indígenas; el gobierno mexicano suscribió ese acuerdo y el Senado lo ratificó. En él se estipula que los pueblos interesados deben ser consultados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instancias representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

su entrada en vigor se sumaría a los múltiples esfuerzos emprendidos para dar solución a los problemas ancestrales de las comunidades indígenas. Agregó que sería promulgada tal y como había sido aprobada por el Congreso de la Unión. En esta forma cayó en una contradicción, pues aducía que se respetaba a los poderes de la República, y faltaba una instancia por pronunciarse: el Poder Judicial. Varias de las controversias interpuestas demandaban a la Suprema Corte que dictaminara sobre la ilegalidad en la aprobación de la ley indígena en que habían incurrido varias de las legislaturas locales que impidiera que el Presidente publicara la ley indígena. Se hizo ver cómo un pronunciamiento del Ejecutivo en esta materia podía presionar a un poder que era muy ajeno a la cuestión indígena y que empezaba a dar sus primeros pasos autónomos. Fox fue criticado por adelantarse a la Suprema Corte cuando ésta se encontraba emplazada a dar una resolución. Se acusó a Fox de reeditar muy pronto el escenario zedillista. Esa reedición tenía un agravante. En tiempos de Zedillo muchos gobiernos europeos estaban en favor de una solución favorable a los derechos indígenas. El secretario de Relaciones Exteriores foxista se había dedicado a socavar apoyos europeos a la causa zapatista, aduciendo el cambio democrático que se había dado en el México y argumentando (falsamente) que la nueva legislación respondía a los acuerdos de San Andrés.⁵

RECHAZO CERRADO

El PRD acusó a Fox de haber promovido en exceso su propuesta de reforma fiscal y, en cambio, no haber defendido consecuentemente su iniciativa de reforma en materia indígena. El sociólogo francés Alain Touraine opinó que los grupos parlamentarios que dejaron de lado la iniciativa de la Cocopa y elaboraron otra, totalmente diversa, lo habían hecho no tanto por su confrontación con Marcos sino con el presidente Fox. Pero también alertó sobre el peligro de que el gobierno no le diera prioridad a la cuestión indígena, y pasara a la indiferencia.⁶

El abogado especialista en legislaciones indígenas, Francisco López Bárcenas, ha llamado la atención sobre el hecho de que una reforma constitucional implica modificar el pacto político a través del cual la sociedad establece las normas generales que deben regir la conducta de

sus miembros. Pero lo paradójico de la reforma de derechos y cultura indígenas es que tiene el repudio del EZLN, del Congreso Nacional Indígena, de la Asamblea Nacional Indígena por la Autonomía, del Movimiento Indígena Mexicano, del Poder Legislativo y Ejecutivo en los estados donde se asienta gran parte de los indígenas mexicanos, y de los especialistas en derecho indígena que han estudiado el caso. López Bárcenas destaca que en el mundo indígena no ha habido ni una voz en su favor. El Congreso de la Unión será recordado por haber impuesto una reforma de las más impugnadas.

El Congreso Indígena de Puebla, el Decreto del Pueblo Purépecha y la Declaración de Tepoztlán de organizaciones indígenas regionales coincidieron en su rechazo a las reformas en materia indígena. Precisaron que alcanzarían la autonomía pues no eran propiedad de nadie. Reafirmaron su demanda de que las reformas indígenas se apegaran al Convenio 169 de la OIT. Anunciaron que seguirían luchando por el reconocimiento de los derechos y cultura indígenas como se habían plasmado en los Acuerdos de San Andrés. Desconocieron las reformas recién publicadas, a las cuales calificaron de traición contra los pueblos indios. Su derecho, reconocido en instrumentos internacionales y negado por el Presidente y los legisladores no les impediría seguir trabajando en la construcción de un plan de desarrollo estratégico nacional de los pueblos indígenas. Una vez conocidas las reformas, el rechazo indígena fue mayoritario. No hubo alguna voz de entre los pueblos indígenas que avalara la nueva legislación.⁷

¿REFORMA DE LA REFORMA?

Miguel León Portilla recordó que la Leyes de Indias reconocían a los pueblos indios como entidades de derecho público, cosa que ahora se les estaba negando. Se preguntó si se quería provocar a los indios con burlas como el maquillado texto que se llama ley indígena. Los pueblos hicieron oír su voz en el recinto del Congreso, pero ahí mismo fueron desoídas sus demandas. Se dirigió a los legisladores para demandarles que revisaran con urgencia lo legislado en materia indígena.⁸

⁷Esto avalaría la tendencia que Gorán Therborn resalta respecto hacia un colectivismo opositor irreverente y rebelde en los movimientos indígenas ("El espacio social de la izquierda mundial 1960-2010", en varios autores, *La izquierda ante los nuevos tiempos*, Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República, México, 2001 (111-127).

⁸"Nuestro pesar, nuestra aflicción", *La Jornada*, 23 de agosto de 2001.

⁵Magdalena Gómez, "El presidente Fox y la división de poderes", *La Jornada*, 6 de agosto de 2001.

⁶Alain Touraine, "¿Fracasará México? Un ataque del Congreso contra el Presidente", *La Jornada*, 23 de julio de 2001.

Ese mismo mes, 100 organizaciones no gubernamentales (ONG) y decenas de personalidades (abogados, antropólogos, académicos, miembros de organizaciones civiles) señalaron que la legislación indígena aprobada contravenía diversos instrumentos jurídicos globales y la calificaron como grave retroceso. En la estrategia de rechazar y combatir por las vías jurídicas la promulgación y entrada en vigor de la reforma enviaron una misiva a la Comisión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo, responsable de verificar la aplicación de las normas y convenios internacionales del trabajo, solicitándole que demandara al gobierno mexicano que se respetara el convenio 169 de la OIT y que prosiguiera en el proceso de paz. Mandaron también otro llamamiento al relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, en donde le expresaban preocupación sobre la falta de reconocimiento a los derechos fundamentales indígenas en las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión, lo cual estaba poniendo en riesgo el proceso de paz. Le demandaron que recomendara al estado mexicano que revisara y modificara la reforma indígena para que cumpla con el convenio 169 de la OIT; modificara el artículo 27 constitucional para llevarlo a su espíritu original de inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad de la tierra para proteger a las comunidades indígenas de la pérdida de sus propiedad colectiva; realizara estudios en conjunto con los pueblos indígenas para evaluar la incidencia que las actividades de desarrollo puedan tener sobre esos pueblos y consultara a los pueblos particularmente el Plan Puebla-Panamá; modificara su política social y económica, pues no responde a la situación de pobreza de los pueblos indígenas; que en torno a la administración de justicia dispusiera de los suficientes traductores en los juicios donde intervenga una parte indígena; que retirara al ejército mexicano de las comunidades indígenas del país; investigara, castigara y removiera a funcionarios y elementos del ejército involucrados en las violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas; y finalmente que retomara el esfuerzo de diálogo y búsqueda de consensos. Estas comunicaciones fueron dadas a conocer a la opinión pública. Se resalta que la aprobación del proyecto de reforma constitucional no es sino la última expresión de la falta de voluntad política por parte del Estado mexicano para dar cabida al reconocimiento de los pueblos indígenas, sus culturas, sus instituciones y derechos, y un reflejo más de la falta de diálogo y búsqueda de consensos con los pueblos interesados.

A finales de agosto, Fuentes lamentó la aprobación de la ley indígena, pero indicó que esto no significaba que no pudiera ser modificada.

En septiembre el foro de las ONG de la conferencia mundial en contra del racismo aprobó una condena en contra de las reformas constitucionales en materia indígena que había hecho el Congreso de México, porque no cumplía con las condiciones de una paz justa y negociada en Chiapas. Se recalcó que en la nueva legislación no intervinieron los indígenas y que había sido rechazada de manera unánime por ellos porque no se les reconoció personalidad jurídica como sujetos de derecho público. Se vio que urgía una nueva reforma.

La primera respuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a mediados de octubre de 2001 fue el rechazo a la controversia constitucional presentada por el gobierno y el Legislativo oaxaqueños por razones formales. Durante octubre, el presidente Fox, en su viaje por Europa, declaró tanto que la legislación sufriría cambios en el año 2002, como que esa legislación era de las más avanzadas en el mundo. Esas contradicciones molestaron a los defensores y a los impugnadores de tal legislación. Los panistas rechazaron que fueran a hacer modificaciones y adujeron que había que ver primero cómo funcionaba en la práctica.

LOS PELIGROS DE LA NUEVA LEY

El jefe del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) realizó un análisis de las reformas indígenas.⁹ Aclaró que en caso de que la Corte resolviera las controversias interpuestas, las reformas no se aplicarían al municipio o entidad que hubiera demandado, pero se aplicarían al resto de las personas y poderes públicos. Este estudio es una muestra más de que la nueva legislación tiene graves problemas. Se hace un complicado recorrido legal para, después de muchas inferencias, llegar a la solución de que si a los pueblos indígenas no les convencen las reformas, pueden acudir a los tribunales. Esto se contrapone con el claro y nítido rechazo que gran cantidad de pueblos y comunidades indígenas han manifestado.

El grupo del obispo emérito de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, Samuel Ruiz, Servicios y Asesorías para la Paz, hizo un diagnóstico pesimista a raíz de la nueva legislación indígena. Pese al cambio electoral, el viejo régimen no ha desaparecido. Se concluyó que la nueva ley introduce a Chiapas en una de las peores crisis desde 1994. Se acrecienta el riesgo de un retroceso a condiciones y criterios de las estrategias aplicadas durante el tiempo de Zedillo. El gobierno foxista no ha cumplido las tres

⁹ José Ramón Cossío, *La reforma constitucional en materia indígena*, mimeo.

señales demandadas por el EZLN. La ruta de las armas se dejó abierta y como única viable para muchos grupos. De la gran esperanza por la marcha zapatista se pasó a la gran desilusión por la actuación de la clase política dominante. Se destacó el hecho de que en 10 estados con numerosa población indígena la ley hubiera sido rechazada. Eso acredita la falta de legitimidad de dicha ley. Es previsible el recrudecimiento del conflicto, pues el gobierno foxista ha anunciado que intentará soluciones sociales, las cuales se harán sin diálogo, verticales, al margen de las comunidades. Existe el peligro de que crezca la alternativa militar. Ante esto, el grupo del obispo llamó a buscar una nueva estrategia civil de paz.

El filósofo Luis Villoro volvió a recalcar que, pese a algunas bondades de la nueva ley, como era que se elevara a rango constitucional la libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas, la ley padecía muchas deficiencias que no daban respuesta a las reivindicaciones más importantes, como era el derecho colectivo al uso y disfrute de los recursos y territorios de los pueblos indios. Para él, la única solución era la reforma de la reforma, y demandó a los legisladores que tuvieran la responsabilidad y valentía de reconocer que no habían dado satisfacción plena a las demandas indígenas. Subrayó que se debía llegar a una idea de la justicia en la cual la igualdad de oportunidades que tuvieran todos los grupos sociales no excluyera el respeto a las diferencias que cada cual tenía.

Quienes defienden la ley aducen a los congresos locales que la impugnan que no deberían preocuparse, pues precisamente la nueva legislación señala que lo relativo a la autonomía indígena se defina en las constituciones de los estados. Sin embargo, el problema es que la reforma federal señala a los congresos de las entidades federativas que establezcan las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público, punto donde está uno de los graves rechazos por parte de los pueblos indios.

Lo más destacable de esta coyuntura fue la siguiente paradoja: se había hecho una ley indígena y los que la alababan eran no indígenas, mientras los pueblos indios la repudiaban. Los legisladores federales y locales que avalaron el nuevo marco legal lo hicieron con claro conocimiento de que los pueblos indios de todo el país, y de manera particular los de las comunidades de sus entidades federativas se habían pronunciado con claridad en contra. La clase política dominante no sólo se cerró para no escuchar el clamor indígena, sino que mostró un gran desprecio por las etnias del país. Pero los especialistas en derecho indígena, los indígenas abogados, los pueblos indios de todos los rincos-

nes del país y hasta gobernadores y legisladores de los estados con importante población indígena rechazaron lo aprobado por el Congreso de la Unión. No se puede negar que la nueva ley declara que les concede derechos a los indígenas. El problema está en la forma como lo hace. Como ha advertido Luis Villoro, la nueva ley se mantuvo dentro de la misma estructura político jurídica de un Estado-nación homogéneo que de hecho ha imposibilitado el desarrollo de los pueblos indios como pueblos libres con identidad propia. Muchos legisladores no entendieron que no se trataba de "conceder" derechos dentro de una idea mestiza de nación, sino de "reconocer" el derecho de los distintos pueblos para determinar, junto con los demás, una nueva idea de nación. Los legisladores adujeron que defendían la unidad nacional, pero olvidaron que el Estado plural no mantiene su unidad gracias a la imposición de la idea de nación de un pueblo sobre los demás. Esa unidad debería ser el resultado del acuerdo entre los diversos pueblos que componen el Estado. Los legisladores no han comprendido (por ignorancia y por prejuicios) que un Estado multicultural exige una estructura distinta a la de un Estado homogéneo. La realidad mundial en el siglo XXI requiere tanto una pluralidad de espacios de poder autónomos, subordinados a los poderes del Estado (pero no subordinados entre sí), como una pluralidad de sistemas jurídicos en una diversidad de territorios. La nueva ley constituye un engaño porque, a pesar de declarar pluricultural al Estado, no cambia en consecuencia su estructura política y jurídica. Lo que parió el Congreso fue una ley que, proclamando la existencia de pueblos indígenas, no les concedió un lugar específico en la estructura del Estado de derecho. No se les reconoció territorios propios, sino "lugares que ocupan" y no pueden reconstituirse a partir de la unión de municipios de mayoría indígena como sí lo señalaba la iniciativa de la Cocopa. En el colmo de la mala conciencia, se puso en la ley una serie de obligaciones estatales (que si no se cumplen, no pasa nada) y que además incluye la falsa concepción de que pueblos indios sólo saldrán de la marginación gracias a la asistencia que los mestizos han decidido otorgarles.¹⁰ Se teme que los pueblos indios decidan por sí mismos.

La nueva ley demostró una vez más la polarización que se está exacerbando en México. En el gobierno prevalecen los intereses empresariales, pero ha podido incluir personalidades abiertas a la expresión de la democracia de los de abajo. Parecía que si prosperaba la iniciativa de

¹⁰Luis Villoro, "Dos ideas del Estado-nación", *La Jornada*, 9 de mayo de 2001.

la Cocopa se hubieran abierto espacios para la expresión de los derechos, por mucho tiempo conculcados, de los más explotados y marginados del país: los pueblos indios. Pero esto no lo permitió la tendencia conservadora manifestada por el viejo priísmo y un panismo muy cercano en proyectos. El PRD enfrentó en su interior el alejamiento de un aparato partidista respecto de los reclamos populares. Por momentos, prevalecieron los métodos de actuación que lo han llevado a ser parte de una clase política que sólo atiende los signos que ella misma emite. No obstante, desde posiciones medias y de base se hizo la crítica a la actuación de su elite senatorial y vino la difícil rectificación. Los pueblos indios respondieron y no aceptaron la ley porque la consideraron una simulación. Siguieron defendiendo el reconocimiento de sus derechos.

EL PERIODO DE ESPERA DE LA RESOLUCIÓN DE LA CORTE

En el acto del día internacional de las poblaciones indígenas, al que asistió el Presidente, los indígenas demandaron al gobierno y a la sociedad nacional que asumiera el compromiso de reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como personas normales de derecho público, subrayaron que los indígenas no querían dejar de ser indios sino dejar de ser pobres. Según un estudio del Conapo, más de la mitad de las comunidades indígenas seguían rezagadas y un tercio había aumentado su pobreza. Fox respondió que su gobierno buscaba romper la tradición paternalista y autoritaria del pasado.

Un año después de la aprobación de la ley indígena, la situación en Chiapas seguía en suspenso. La militarización iba en aumento, lo mismo que la paramilitarización, no todos los presos se habían liberado, y los acuerdos de San Andrés proseguían sin cumplirse. Organizaciones civiles como Acción Comunitaria y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro editaron un libro que en síntesis apuntaba a que el poder estaba apostando a vencer al zapatismo por el cansancio. Se iba dando una serie de operativos encaminados a asfixiarlo. Había una guerra de desgaste en la que participan los militares y los paramilitares; pero también acciones económicas, iniciativas políticas y judiciales y control de la información.

El gobierno foxista declaraba que aunque la ley indígena no había satisfecho a todos, había contribuido a mantener la paz. Fox se ufanaba de que en Chiapas había paz y trabajo; y presumía que habían sido liberadas más de 1,000 personas ligadas al zapatismo. A finales de julio, al

recibir al Papa, el Presidente le dijo: "Llega usted a un país que ha revalorado sus raíces indígenas." Al parecer, no había una acción unitaria en su gobierno, pues su ministro de economía sostuvo que no había que distribuir la riqueza entre indígenas y marginados.

La encargada de la oficina presidencial de atención a los indígenas, Xóchitl Gálvez, sostuvo que antes la autoridad había dividido a los pueblos indígenas. Esa había sido la estrategia priísta. Puntualizó que había infinidad de juicios abiertos para decidir a quién le pertenecía la tierra. Contabilizó 362 conflictos agrarios con riesgos de confrontación, sobre todo en Oaxaca y Chiapas. De éstos, sólo 125 se encuentran en tribunales. La Comisión Nacional de Derechos Humanos advirtió que habría estallidos sociales si se desatendían los conflictos agrarios. Por su parte, el coordinador para el diálogo aseguró que el gobierno persistiría en sus planes asistenciales pese al rechazo de los zapatistas.

Entre los legisladores tampoco había una acción en un solo sentido. La Cocopa se esforzaba por colaborar para que los presos zapatistas fueran liberados, y demandaba atender demandas en la zona de influencia del EZLN, dado que la problemática podía derivar en un estallido. Pero en el Senado, sin importar que la ley indígena estuviera impugnada ante el Poder Judicial, proseguía en las tareas relacionadas con leyes secundarias en el caso de la reforma indígena. La Presidenta de la Comisión de Asuntos indígenas declaraba que la decisión que tomara la SCJN sólo afectaría a las pocas comunidades que habían impugnado las reformas. Diputados perredistas solicitaron a Fox que se abrieran los archivos del ejército relacionados con el EZLN. Argumentaban que era necesario que el pueblo de México supiera la postura del ejército en temas como la autonomía indígena, y si las decisiones del gobierno fueron influidas por actores de peso en la milicia. No se debía ocultar dicha información porque eso solaparía el abuso y la arrogancia del poder.

Se multiplicaban las denuncias acerca del incremento de la presión castrense en Chiapas. Los municipios autónomos denunciaban que se estaban incrementando los patrullajes del ejército. Muchos habitantes consideraban que la situación era similar a cuando el PRI tenía la presidencia. En los municipios autónomos había la certeza de que se estaba preparando una guerra contra las comunidades. El Centro de Análisis Político e Investigación Social y Económica constató el aumento de la presencia militar en la zona de conflicto de Chiapas. Se incrementaban el número y las acciones de los efectivos militares. Autoridades de municipios autónomos alertaron sobre posibles desalojos de comunidades zapatistas, y se quejaron de la reanudación de guerra de baja intensidad.

Organizaciones civiles constataron que los acuerdos de paz de finales de 2001 y principios de 2002, promovidos por el Ejecutivo estatal, habían quedado en escenografía, pues continuaba la falta de justicia y persistía la impunidad. Casi a diario había denuncias de agresiones a los municipios en resistencia. El Centro Fray Bartolomé declaró que había entre 12,000 y 14,000 desplazados por la guerra sucia, y que existía un acuerdo militar para acosar a comunidades. Hubo quejas de que aviones y helicópteros estaban arrojando cajas con moscas, lo cual había producido enfermedades entre comunidades zapatistas.

La actividad de los paramilitares también se reactivó. Persegúan a zapatistas y arrebataban tierras. A los viejos grupos se sumaban otros de nueva creación, siempre bajo el auspicio de autoridades locales priístas.

La vía ante la Suprema Corte no había sido fácil. El diálogo con los ministros había sido complicado, pues se habían rechazado pruebas testimoniales y periciales que los pueblos indígenas habían intentado presentar para sustentar sus argumentos. No hubo una posición única por parte del gobierno federal ante las controversias de los indígenas. El representante legal de la Presidencia pidió a la SCJN que fallara contra los pueblos, comunidades y municipios indios, porque una reforma constitucional estaba por encima de cualquier medida legislativa que era a lo que se refería el convenio. Sólo se debía tener en cuenta la opinión de los indígenas en las constituciones locales y en la legislación secundaria. Por su parte, la Procuraduría General de la República (PGR) no actuaba ante la Corte de una manera coherente. Había intervenciones en las que concordaba con la posición del representante legal de la presidencia, argumentando que la Constitución estaba por encima de los convenios internacionales. Pero en otros alegatos consideraba necesario que la Corte definiera el alcance de los tratados internacionales cuando se enfrentaban a postulados establecidos en el Constituyente.

El especialista en materia jurídica indígena Francisco López Bárcenas declaró que los pueblos indígenas esperaban ganar ante la Corte porque con argumentos jurídicos habían probado que tenían razón y debía legislarse de nueva cuenta en trono a los derechos de los pueblos indígenas. A principios de agosto de 2002 se reunieron representantes de diversos pueblos indígenas. Al término de esa reunión emitieron una declaración en la que plantearon que el Poder Ejecutivo había simulado atender los reclamos de los pueblos indígenas, pero que había fallado a los pueblos; que el Poder Legislativo había demostrado que no era respetuoso de los procedimientos establecidos para legislar en materia indígena y no había representado la voluntad de los pueblos indígenas; que

el Poder Judicial tenía la posibilidad de reivindicar al Estado mexicano, haciendo justicia a los pueblos indígenas, a pesar de que no había aceptado las pruebas testimoniales y periciales que le presentaron. También hicieron varios reclamos: que la Suprema Corte de Justicia de la Nación escuchara la palabra indígena; que cumpliera con su responsabilidad histórica dando un fallo positivo a las controversias constitucionales presentadas por municipios indígenas; que la SCJN reconociera el convenio 169 de la OIT como suprema ley, que hiciera respetar los acuerdos de San Andrés y contribuyera así a la paz. La declaración estableció con mucha claridad que un fallo negativo acabaría con la confianza que los indígenas habían depositado en la Corte. Se instaba al poder Legislativo y al Ejecutivo a no realizar consultas para modificar leyes relacionadas con los pueblos indígenas mientras la Corte no definiera su posición en relación con su derecho a la consulta, y se les exigía que respetaran la unidad del Estado mexicano. Finalmente, se anunció que la lucha seguiría hasta ver plasmados en la Constitución sus derechos establecidos en los acuerdos de San Andrés y en la iniciativa de la Cocopa. Se precisó que los pueblos firmantes usarían todos los medios pacíficos para lograr ese cometido y se pidió a la sociedad civil que fuera vigilante de la Suprema Corte. El movimiento indígena sabía que una decisión favorable de la Corte fortalecería su lucha; pero que un fallo desfavorable no lo desanimaría, sino que lo radicalizaría. Organizaciones no gubernamentales chiapanecas exigieron a la Suprema Corte que respetara los acuerdos de San Andrés, pues si convalidaba la reforma la Corte se daría un paso al fracaso y al agotamiento de las vías legales y pacíficas.

Mientras se esperaba el pronunciamiento de la Suprema Corte, el conflicto chiapaneco pasaba a etapas más conflictivas. Las acciones paramilitares aumentaron. Organismos civiles de la región en conflicto apuntaron que los enfrentamientos eran acciones de contrainsurgencia mal encubiertas como conflictos intercomunitarios. A finales de ese mes, la Cocopa anunció que analizaría la situación de los asesinatos de zapatistas y de los movimientos de tropas. Algunos de sus integrantes se quejaron del abandono presidencial del conflicto chiapaneco. Por su parte, el legislador italiano Ramón Montovani, en visita a Chiapas, consideró que se acosaba a comunidades zapatistas para provocar la intervención del ejército. A finales de agosto y a principios de septiembre de 2002 proseguía impunemente la acción de los paramilitares. Organizaciones no gubernamentales denunciaron que entre sus integrantes había antiguos miembros del ejército y de la seguridad pública. Pero el gobierno chiapaneco interpretaba los problemas en las comunidades como

cuestiones de la "cotidianidad", negaba que se tratara de conflictos políticos, y atribuía las muertes a accidentes o conflictos de tierras. Fue enfático en negar que existieran grupos contrainsurgentes y negó que se hubiera incrementado la presencia militar en la entidad. El procurador de Chiapas, a lo sumo, aceptó que los responsables de las muertes eran bandas de delincuentes. El Concejo Autónomo Ricardo Flores Magón rechazó la versión oficial. Recalcó que la presencia militar había aumentado en la zona y denunció que miembros de cuerpos de seguridad pública estatal habían cubierto la retirada después de un ataque de paramilitares. Se quejaron de que el gobierno no atendía sus denuncias sobre las acciones de los paramilitares.

El obispo emérito Samuel Ruiz planteaba que un fallo favorable de la Suprema Corte a las controversias de los municipios indígenas podría dar base para superar el deterioro.

LA RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE Y LA NUEVA GOYUNTURA

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 6 de septiembre de 2002, declaró improcedentes las controversias presentadas por los grupos indígenas. Ocho magistrados votaron en el sentido de no examinar dichas controversias. Tres magistrados votaron porque sí se examinaran, aunque concluían que la reforma aprobada por el Congreso era válida. En esa forma, la Corte se declaró incompetente para resolver las más de 300 controversias que había recibido y las desechó en paquete, aunque éstas no habían sido mal presentadas. Los magistrados alegaron que se habían apegado a criterios jurídicos. No podían sustituir una acción constituyente del Poder Legislativo. La Corte argumentó que no había entrado en la discusión sobre los errores de procedimiento en la reforma indígena para que no se le tachara de activismo judicial y para evitar constituirse como un poder supremo sobre los demás. No podía sustituir al órgano reformador que representaba el legislativo. Hubo declaraciones de abogados que decían que había actuado correctamente. Pero abogados defensores de pueblos indígenas condenaron el proceder de los ministros. El abogado mixe Adelfo Regino Montes hizo ver que los ministros de la Corte se habían negado a escuchar a los pueblos y se habían limitado a recibir escritos. Obviamente, no podían juzgar ni tener un juicio correcto y completo sin esas pruebas que se habían negado a aceptar. Además habían hecho una interpretación restringida de las normas constitucionales. Las implicaciones de su proceder eran graves, pues se

había determinado que el procedimiento y adiciones a la Constitución federal no era susceptible de control jurisdiccional, y que la controversia constitucional era improcedente para impugnar el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal, con lo cual se permitía a los legisladores el poder reformar la Constitución aun cometiendo vicios e irregularidades, sin que nadie pudiera intervenir para remediar eso. Se podría modificar la Constitución sin importar si se hacía correctamente. Esa posición negaba principios democráticos, como la división de poderes y el sistema de contrapesos para el equilibrio de los mismos.¹¹ Otro abogado indígena, Francisco López Bárcenas, planteó que al haber optado la Suprema Corte por la vía fácil de no entrar al examen de las controversias no había asumido su responsabilidad de hacer cumplir la ley y le había fallado a los pueblos indios.¹² Los pueblos indígenas habían acudido a la Corte para pedir justicia, pues se habían violado procedimientos formalmente establecidos para aprobar una norma constitucional. No pedían favores, sino que se restituyera el orden constitucional. Habían tocado la última puerta en busca del reconocimiento constitucional porque el Congreso les había dado la espalda con la reforma, y el Ejecutivo al haberla publicado. Otros abogados precisaron que no se trataba de que la Corte se metiera al contenido de la reforma en materia indígena, ni que la modificara o señalara el sentido que debería tener, sino de que revisara el procedimiento que se había llevado a cabo para llegar a dicha reforma constitucional. Las controversias cuestionaban la legalidad del acto que había conducido a dicha reforma. En particular destacaban que México había firmado un tratado, que según el artículo 133 de la Constitución forma parte de la misma, en el que se establece que las decisiones legislativas en materia de pueblos indígenas no puede realizarse sin la consulta con esos pueblos. Las controversias probaban que esas consultas no se habían hecho. Otro punto tenía que ver con que muchos congresos locales que sí habían aprobado las reformas no lo habían hecho con los votos de dos terceras partes de los legisladores locales. De acuerdo con esto, la Corte sí podía haber decidido si se había seguido el procedimiento constitucional para aprobar esas reformas. Lo que se esperaba con esto era que se pusiera de nuevo el tema de la ley indígena en discusión, y que ahí se diera una posible rectificación. Especialistas en derecho indígena acusaban que se había

¹¹Adelfo Regino Montes, "¿Qué camino nos dejan?", *La Jornada*, 11 de septiembre de 2002.

¹²Francisco López Bárcenas, "Fallaron", *La Jornada*, 8 de septiembre de 2002.

dado un fallo no jurídico sino político. La Suprema Corte había adoptado una decisión que quedaría en los memoriales contra los pueblos indígenas. El poder judicial se había erigido como otro escollo para el reconocimiento de los derechos de esos pueblos. Las controversias habían significado un gran reto para la Corte porque ésta requería un esfuerzo de interpretación que hubiera generado nuevos espacios y posibilidades para esa instancia en su carácter de tribunal constitucional. Hubo denuncias en el sentido de que los ministros de la Corte no eran ajenos a la influencia de quienes lideraban el Congreso y a la vez mantenían vínculos con ellos desde sus despachos privados.¹³

La posición del gobierno federal fue ambivalente. El consejero jurídico de la Presidencia, Juan de Dios Castro, declaró que el país debería estar contento con la decisión de la Corte porque funcionaban las instituciones. La Secretaría de Gobernación subrayó que el Presidente tenía como una prioridad el tema indígena y que continuarían los trabajos en la construcción de una nueva relación con los pueblos indígenas. El comisionado para la paz consideró que la actuación de la Corte sería un ingrediente para mantener la zozobra en Chiapas; y la encargada de la oficina gubernamental para la atención a los indígenas, Xóchitl Gálvez, apuntó que la Corte se había quedado corta en el análisis de las controversias y que su determinación dificultaba el proceso de pacificación. Evidentemente había temor de que se reactivaran movimientos armados.

El gobernador priísta de Veracruz y el perredista de Michoacán, cada uno por su cuenta, manifestaron que se requería una revisión de las reformas constitucionales en materia indígena. Por su parte, el secretario de Gobierno de Chiapas pidió al gobierno federal establecer un nuevo esquema para buscar el diálogo con el EZLN. Tanto los gobiernos de Michoacán como el de Chiapas anunciaron que harían propuestas de leyes indígenas estatales más cercanas a las demandas de los pueblos indios.

Legisladores del PAN y del PRI se mostraron complacidos por la resolución y anunciaron que venía el momento de conformar las leyes reglamentarias correspondientes. Precisarón que tocaba ahora a los congresos locales buscar las condiciones legales que más se adaptaran a los pueblos indígenas que vivían en sus entidades. El Presidente del PAN juzgó que antes de modificar la legislación actual había que darle una oportunidad para ser aplicada. El PRI volvió a su posición de que el EZLN era problema del gobierno y no del Congreso.

¹³Magdalena Gómez, "Regresiones de la Suprema Corte", *La Jornada*, 7 de septiembre de 2002.

La presidenta del PRD señaló que la paz en las comunidades indígenas quedaba como asignatura pendiente y preveía riesgo de brotes de violencia. Legisladores perredistas plantearon la necesidad de hacer una reforma a la reforma, y anunciaron que en breve presentarían una nueva iniciativa que incorporaría los puntos medulares de la propuesta de la Cocopa. El coordinador de los diputados perredistas expuso que era necesario que el EZLN viajara de nuevo a la ciudad de México para abrir la puerta del diálogo que había cerrado la Corte. El jefe de gobierno del Distrito Federal consideró que había sido un error el que se hubiera ratificado lo aprobado por el Congreso. Cuauhtémoc Cárdenas llamó a seguir la lucha por leyes que dieran paz. Reconoció que no había sido frecuente en la historia del país que la Suprema Corte se manifestara en relación a cuestiones altamente visibles y de impacto en la vida política. Señaló que la decisión de la Corte planteaba muchas interrogantes. Lo que quedaba claro era que revivía cinco siglos de opresión, explotación, desigualdad y discriminaciones. Dejaba viva la herida social que impedía la unión de los mexicanos en el respeto a su diversidad. Nulificaba potencialidades de la pluralidad. Ofendía a 10 millones de mexicanos e impedía la desmilitarización de la selva chiapaneca. Mantenía la guerra sorda y no menos sangrienta. Cerraba las posibilidades de llegar a un acuerdo de paz, estable y definitiva. Cárdenas veía que los legisladores tenían una oportunidad de solucionar el problema.¹⁴ La dirigente perredista Rosa Albino Garavito juzgó que la Corte se había atrincherado en argumentos jurídicos discutibles y que en su proceder había asestado un golpe a la democracia y había frustrado las expectativas que habían depositado en el Poder Judicial los indígenas para que se reabriera la discusión y se enmendara el atropello legislativo en contra de los Acuerdos de San Andrés. Puntualizó que esa decisión iba en contra de la esperanza de paz social. Entre las consecuencias de la decisión de la Corte se había afectado en primer lugar a los pueblos indígenas. Con ella se alentarían los mecanismos de hostigamiento y de exclusión hacia los indígenas. Los grupos paramilitares, financiados por caciques regionales, continuarían en su guerra en contra de las comunidades zapatistas. La precaria paz en Chiapas se ponía en riesgo. Se fortalecerían las posiciones de la anquilosada clase política que menospreciaba a los pueblos indígenas. Se lamentó de que no se hubiera seguido un camino que alentara la tolerancia, la de-

¹⁴Cuauhtémoc Cárdenas, "Derechos indios, Corte y Congreso", *La Jornada*, 10 de septiembre de 2002.

mocracia participativa, y la modificación del centralismo político.¹⁵ El PT recalcó que persistían esquemas de autoritarismo.

Miembros de la Cocopa temían que se agudizara la situación en la zona de conflicto, pues la herida seguía abierta. Algunos de sus integrantes hicieron un llamado a este organismo a que actuara rápido. Aun priístas integrantes de la Cocopa veían necesario reabrir la discusión para analizar las impugnaciones contra la ley provenientes de los indígenas. Algunos proponían que se legislara de nuevo, aunque la correlación de fuerzas para que esta propuesta avanzara era desfavorable.

Agrupaciones de solidaridad con los pueblos indígenas en España, Austria, Suiza, Italia y Alemania protestaron por el fallo de la Corte, al que calificaron de racista y arrogante, y demandaron el fin de la violencia paramilitar en Chiapas. El congreso de teología organizado por la Asociación de Teólogos Juan XXIII, celebrado en España, aprobó un pronunciamiento contra la violencia paramilitar en Chiapas y contra el fallo de la Suprema Corte mexicana por haber rechazado las controversias constitucionales que le habían presentado municipios indígenas. Organizaciones de derechos humanos de Europa y de Estados Unidos exigieron que se adecuara la legislación indígena con los acuerdos de San Andrés, dado que la reforma vigente se había convertido en un obstáculo para reanudar el proceso de paz y avanzar hacia la solución del conflicto en Chiapas. Se anunciaron movilizaciones y protestas contra ese fallo sobre todo entre los municipios hermanados con los municipios autónomos zapatistas. Se acusó al estado mexicano de haber cancelado el diálogo. El escritor portugués José Saramago y el escritor argentino Ernesto Sábato enviaron una carta al diario *La Jornada*,¹⁶ en la que afirmaban que los pueblos indígenas habían recibido otra bofetada de desprecio. Destacaron que el Estado mexicano veía en los pueblos indios al enemigo interno. Ese Estado que había dado tan pocas muestras de pundonor nacional ante las implicaciones vejatorias tanto políticas como económicas que le llegaban de fuera, había usado su musculatura judicial contra la parte más débil de la nación mexicana. Danielle Miterrand manifestó tristeza por ese fallo judicial que implicaba una bofetada a la esperanza indígena. Había sido posible una ley que había estado negociada entre las partes, la cual hubiera vuelto a abrir el diálogo entre el gobierno y los zapatistas. Ahora, con la situación creada por la Corte la paz se hacía más difícil. Danielle se compro-

metió a seguir defendiendo la causa justa de los zapatistas y a seguir caminando con ellos. Ante las declaraciones de estas personalidades internacionales, el legislador panista Diego Fernández de Cevallos, quien había sido uno de los principales promotores de la ley indígena vigente, las desdeñó argumentando que “una francesa y dos portugueses (*sic*) emitían declaraciones con posiciones preestablecidas por Marcos”. Y con tono despótico remarcó que no se podía hacer una ley al gusto de un obispo (refiriéndose a Samuel Ruiz) o de un guerrillero. Lo que pensaban los grupos indígenas no le mereció ningún comentario.

Personalidades en el ámbito mexicano también expresaron su reacción ante la determinación de la Corte. La premio Nobel de la paz Rigoberta Menchú señaló que había intereses de poder que se oponían a reconocer la libre determinación de los pueblos. Para la escritora Elena Poniatowska había sido una verdadera infamia. La luchadora social Rosario Ibarra de Piedra acusó a la Corte de haber servido al Ejecutivo. El ex rector de la UNAM Pablo González Casanova lamentó que la Corte no hubiera tenido la sensibilidad de dar un fallo que buscara contribuir a la solución y precisó que se practicaba la ceguera colonialista. El filósofo Sánchez Vázquez reflexionó que el fallo legal parecía indicar que la vía legal no servía, y que una consecuencia inmediata sería favorecer las pretensiones del Plan Puebla Panamá y la redistribución del territorio nacional. El escritor Carlos Montemayor apuntó que la Corte había optado por no enfrentarse con la ideología racista predominante entre los legisladores ni con la ceguera e indiferencia del Ejecutivo. Otros intelectuales destacaron que la Corte había perdido la oportunidad de demostrar que había independencia de los poderes, y que se manifestaba un atraso de la sociedad política con respecto de la sociedad civil. En un escrito firmado por integrantes de organismos civiles y diversas personalidades intelectuales y artistas se hacía la denuncia de que los actuales órganos del gobierno mexicano, al igual que durante 71 años de la dictadura priísta, no estaban del lado del pueblo mexicano, sino a favor de sus propios intereses, de los del gran capital transnacional y de los del gobierno de los Estados Unidos.

Organizaciones no gubernamentales declararon que se habían pisoteado los acuerdos de San Andrés y se había cerrado la última puerta del Estado a los indios. Se había mostrado el desdén hacia los organismos indígenas. Después de eso, nadie tendría autoridad moral para juzgar el camino que eligieran los pueblos indios. Se había hecho una burla a quienes habían apostado a la construcción de un México más justo, incluyente y democrático. Organismos de derechos humanos advirtie-

¹⁵ Rosa Albina Garavito, “Golpe a la democracia”, *El Universal*, 11 de septiembre de 2002.

¹⁶ 8 de septiembre de 2002.

ron que la situación creada por la decisión de la Corte podría generar un clima propicio para la violencia de los sectores sociales duros, contrarios a las experiencias autonómicas de los pueblos y al establecimiento de un estado de derecho en el país. Consideraron que la validación de la reforma impugnada por los pueblos indios establecía de nueva cuenta un marco jurídico para la tutela del estado sobre los indígenas a los que se les situaba como menores de edad. El director del INI consideró que después del fallo de la Corte sería difícil revertir la desconfianza de los indios hacia las entidades gubernamentales. Marcos Matías, indígena ex director del Instituto Nacional Indigenista, reveló que había gran inconformidad entre los pueblos indios.

Los primeros sentimientos que expresaron organismos indígenas fue que los habían humillado, que estaban ofendidos y decepcionados. Se sentían traicionados. Se habían frustrado las esperanzas que habían depositado en el Poder Judicial. Esa esperanza se les había vuelto humo. Habían creído en la vía legal y se les había defraudado. La Corte no los había querido escuchar y los había dejado indefensos. Otra gran preocupación versaba sobre el hecho de que se les habían cerrado los espacios legales y, al parecer, también la vía pacífica. Ya no podrían confiar en las instancias legales. No pocos grupos reflexionaron que el fallo equivalía a una invitación a la violencia generalizada. Se daba la razón a la vía que en un principio había elegido el EZLN. No se favorecía la gobernabilidad, pues se radicalizaba a los pueblos indígenas. Al haber quedado excluidos legal y políticamente, muchos pueblos indios se preguntaban qué camino les quedaba. No estaban dispuestos a seguir soportando el colonialismo interno, ni la situación de indignidad a que se les condenaba. Un peligroso escenario era la respuesta violenta y una subsiguiente represión.

Una salida inmediata era la jurídica internacional. Muchas organizaciones indígenas anunciaron que combatirían ese fallo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la OIT, porque la reforma indígena vigente había violado tratados internacionales y derechos indígenas. Otra salida era presionar por la solución legislativa: que el Congreso volviera a legislar en el sentido de los acuerdos de San Andrés. Una tercera fue apuntada por el escritor especialista en temas indígenas, Miguel León Portilla. Hizo una síntesis del estado de la cuestión. Desposeídos, marginados, discriminados y parias en su propia tierra, los pueblos indígenas habían subsistido penosamente durante cinco siglos. El estallido del EZLN había obligado al Estado mexicano a buscar el diálogo. Un punto clave en los acuerdos de San Andrés había sido el reconocimiento de los pueblos indios como entidades

de derecho público con autonomía en sus respectivos territorios, de cuyos recursos ellos deberían ser beneficiarios. Tendrían también el derecho a estar representados en los órganos legislativos, y a preservar sus lenguas y diferencias culturales. No obstante, el Poder Legislativo había desvirtuado los acuerdos de San Andrés. Con el fallo de la Corte los pueblos indígenas habían quedado de nuevo marginados y discriminados en lo jurídico. Se abrían muchos caminos. Pero uno nada desdeñable, enfatizado por León-Portilla, tenía que ver con el acatamiento del convenio 169 de la OIT, que debía ser ley en México, por los acuerdos internacionales, y que contenía los reclamos fundamentales de los acuerdos de San Andrés. Si el presidente Fox exigía que se diera cumplimiento a lo establecido por el convenio 169 de la OIT, se daría un paso importante para el reconocimiento de los derechos indígenas y para la paz.¹⁷

La respuesta que siguieron muchas agrupaciones indígenas fue la movilización y la protesta. El 9 de septiembre, integrantes del Congreso Nacional Indígena, de la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, de la Unión de Juristas de México, de Alianza Cívica y de otros organismos civiles y de defensa de derechos humanos se congregaron en las puertas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para expresar su repudio por la actuación de los magistrados. Denunciaron que ni el Congreso de la Unión ni la Corte habían querido escuchar las demandas de los pueblos indígenas de buscar nuevas formas de hacer política en donde los pensamientos y el mundo de los 10 millones de indígenas mexicanos fueran considerados parte integrante de la nación. Preguntaron por qué el Poder Judicial se había burlado como lo habían hecho antes el Legislativo y el Ejecutivo. Los tres poderes habían demostrado que no estaban por la paz en Chiapas ni por los derechos de los pueblos indios. Acusaron a los magistrados de haber cancelado el diálogo y de haber cortado las esperanzas de los pueblos indios para encontrar justicia. El 10 de septiembre, centenares de indígenas simpatizantes del EZLN marcharon en San Cristóbal de las Casas. Recalaron que habían recibido el mensaje dejado por la Corte en el sentido de que en México no servían el diálogo y la negociación para resolver la marginación.

Zapatistas del municipio autónomo 17 de Noviembre acordaron movilizarse para que se reabriera la discusión sobre los derechos y cultura indígena. El EZLN hasta el día 11 de septiembre permanecía callado. Pero miembros del Frente Zapatista de Liberación Nacional anunciaban que había indicios de que el EZLN haría una nueva convocatoria para la mo-

¹⁷Miguel León-Portilla, "¿Queda esperanza para los pueblos indígenas?", *La Jornada*, 10 de septiembre de 2002.

vilización. La página www.ezln.org el 10 de septiembre puso un comentario editorial al conjunto de informaciones que estaba dando que tenía el título de "Vergüenza". Se destacaba que con la aprobación de la contrarreforma en materia indígena, basada en la mutilación de la propuesta original de la Cocopa, los legisladores, el gobierno federal y la Suprema Corte habían ignorado los acuerdos de San Andrés, habían traicionado al movimiento indígena nacional y habían dado la espalda a los zapatistas en la búsqueda de una salida pacífica y negociada a la guerra. Algunos medios de comunicación difundieron esto como si fuera una respuesta de los zapatistas. Los redactores de esa página de Internet tuvieron que aclarar que el EZLN hasta el 11 de septiembre todavía no había hablado. Además de su silencio, los zapatistas habían reforzado 22 puestos de control en su zona de influencia para evitar que el gobierno avanzara en su pretensión de derrotarlos dividiendo a sus comunidades.

Agrupaciones indígenas de Morelos, Michoacán y Oaxaca se preparaban a realizar cierre de carreteras y tomas de edificios públicos como medidas de protesta por la actuación de los magistrados. Indígenas que-retanos, calificando al gobernador de su estado como un estorbo para el progreso de los grupos étnicos, anunciaron que se sumarían a las manifestaciones contra la decisión de la Corte. Integrantes del Consejo Guerrerense 500 años de Resistencia Indígena repudiaron la falta de reconocimiento a sus derechos y cultura y anunciaron que prepararían acciones de protesta. Otras organizaciones indígenas programaron para el mes de octubre movilizaciones en contra del Plan Puebla-Panamá y en favor de los acuerdos de San Andrés.

Tres situaciones eran evidentes: que el Estado en su conjunto había actuado en contra de los intereses de los pueblos indígenas, que la nueva legislación no había producido la paz, y que los pueblos indígenas seguirían luchando por sus derechos colectivos y por las autonomías municipales. Los tres poderes se habían manifestado incompetentes para entender la causa de los pueblos indios. Éstos no se sentían representados por esos poderes. Con la decisión de la Corte se abría otra etapa de lucha que las organizaciones indígenas estaban definiendo. Se enfatizaba que los pueblos indígenas pugnaban por una existencia individual y colectiva con autonomía, justicia y dignidad. Dado que los tres poderes del Estado mexicano no les dejaba reconstruir sus pueblos en el marco del orden jurídico mexicano, impulsarían desde los hechos y amparados en sus sistemas normativos propios la autonomía. Se les arrinconaba en la resistencia, en donde apelarían a la fuerza comunitaria desde la que tendrían que enfrentar al Estado y a sus instituciones de represión.

Los escenarios previstos ante la actuación de la Corte habían sido que si la sentencia de la Corte era favorable a las comunidades indígenas, se habría dado un paso importante, pero esas mismas comunidades tendrían que proseguir con su lucha por hacer realidad lo logrado legalmente. En caso contrario, la lucha sería más ardua, pues implicaría tener que remontar un marco legal contrario a sus aspiraciones. El primer escenario hubiera facilitado el proceso de paz, el segundo, que fue el que finalmente se dio, lo entrampaba aún más, pues los grupos indígenas que defienden los acuerdos de San Andrés verían al conjunto del Estado mexicano como su adversario. El movimiento indígena no se paralizó. Planteó seguir en la lucha. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha señalado que en los países de América Latina se vive un profundo desencanto respecto de la política; y mientras continúe la decepción popular, la democracia será permanentemente débil. El presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos advirtió que en América Latina pueden darse expresiones de extrema violencia si no se reconocen los derechos indígenas. En México se está viviendo una aguda crisis política pues es muy grande la brecha entre las expectativas de la gente y lo que los gobernantes y legisladores hacen y han mostrado que seguirán realizando. La mayoría de los ciudadanos se ven impedidos de hacer efectivos derechos básicos en lo económico y sobre todo en lo cultural. Cada día es factible que irrumpen estallidos sociales. Un marco legal adverso a los derechos indígenas empujará los descontentos por vías insospechadas, pero de tensión social. El zapatismo proseguirá siendo simbólicamente un emblema de la defensa de las culturas amenazadas y de exigencia de democratización económica y social.¹⁸ Se requiere, ahora más que antes, una capacidad inventiva de los organismos de la sociedad civil para acotar a los políticos, para sacarlos de sus círculos elitistas y obligarlos a rendir cuentas, a escuchar a la gente, a dar respuesta convincente a las necesidades planteadas, y a incluir a los ciudadanos en el diseño y control de decisiones. El Estado mexicano en su conjunto se ha mostrado incapacitado para dar respuesta a demandas novedosas

¹⁸Alain Touraine consideró que el fuerte movimiento zapatista, provisionalmente, había sido derrotado ("Entre la hegemonía y el terror", en *La Jornada*, 3 de octubre de 2001). Sin embargo, no es un movimiento que se vaya a plegar. Perry Anderson ha defendido que las ideas cuentan mucho en las transformaciones políticas, y el zapatismo ha difundido ideas motoras. "El desafío del movimiento zapatista, promoviendo nuevas formas de acción colectiva y comunicación, una reorganización radical de hechos, palabras y símbolos, ha desconcertado al sistema vigente de maneras imprevistas y creativas que en cualquier otro lugar en el continente" (Perry Anderson, "Ideas y acción política en los cambios históricos", en varios autores, *La izquierda ante los nuevos tiempos*, Grupo Parlamentario del PRI en el Senado de la República, México, 2001, p. 45).

y urgentes de inclusión planteadas por los pueblos indios. Éstos han mostrado que no dejarán que sus derechos sean desconocidos, y han emprendido formas de lucha para abrir mentes, instituciones y normatividades. Como dice Habermas, la meta de acabar con las divisiones sociales y la estratificación de la sociedad debe alcanzarse sin menoscabo de la especificidad cultural.¹⁹

Segunda parte Ciudadanía y corporativismo

¹⁹Habermas, "El Estado-nación europeo y las presiones de la globalización", *New Left Review*, 10, de febrero de 2000, p. 34.

los medios de comunicación de masas han adquirido una importancia creciente como elementos de crítica al desempeño gubernamental, para señalar errores y exponer ante la opinión pública a funcionarios y gobiernos. Además, por su dependencia histórica del sistema anterior —principalmente la radio y la televisión—, han servido también para apoyar la continuidad, cuando se trata de gobiernos priístas, y para promover el regreso a ellos, cuando se han vivido gobiernos de oposición al PRI. Además, la apertura económica y también la competencia política están llevando a la creación de un nuevo tejido institucional (asociaciones, institutos, centros, cámaras, organizaciones) frecuentemente de naturaleza mixta, casi siempre en manos de empresarios, el cual tiende a disminuir los costos de transacción de los agentes económicos. Es decir, se está dando una transferencia de funciones y actividades hacia el sector privado y hacia la sociedad civil (instancias que hay que distinguir) que antes controlaba el estado autoritario. Así, el Estado ha perdido autonomía en la toma de decisiones económicas en búsqueda de un mejor desempeño. En el propio aparato gubernamental abundan los empresarios o sus representantes a todos los niveles.

Epílogo. Una agenda para la consolidación democrática: la reforma del Estado

Jorge Alonso Sánchez

LA TRANSICIÓN mexicana ha sido impulsada desde hace tiempo por varias propuestas de reformas fundamentales para la convivencia democrática. Poco a poco, demandas provenientes de partidos de oposición y de organismos de la sociedad civil se han ido incorporando en la legislación y en la práctica política. Entre los frutos más importantes del avance en materia electoral se encuentra la constitución del organismo autónomo denominado Instituto Federal Electoral. En lo relativo a la defensa de los derechos humanos habría que señalar que los organismos estatales de derechos humanos, pese a limitaciones superables, también han sido producto de la lucha ciudadana. La reforma electoral de 1996 incluyó muchos aspectos que habían sido reclamos de fuerzas democráticas de tiempo atrás. En cada reforma, por el contrapeso de fuertes elementos antidemocráticos, actuantes en la vida nacional, han ido quedando importantes pendientes. A mediados de 2002, la Secretaría de Gobernación y los dirigentes de los principales partidos trataban de acordar la instalación de mesas de discusión en torno a la reforma del Estado. Pero la agenda quedaba limitada a las disputas más sensibles para los mismos partidos con vistas a las contiendas electorales siguientes. No obstante, la discusión acerca de una reforma integral del Estado no ha concluido. Para que pudiera llegar a buen término necesitaría fuerzas sociales que la impulsaran y que acotaran a una partidocracia que va en aumento. Además, una reforma constitucional por sí misma no resolvería los graves problemas que padece el país, pero daría una base de entendimiento a las fuerzas sociales para crear una convivencia mejor. Al cerrar este libro con esta visión sólo se pretende dar un panorama de los puntos de discusión que están pendientes y que han sido propuestos por un debate político y académico plural.¹ La intención no es hacer una discusión,

¹En 2001, publicadas por la UNAM, aparecieron las conclusiones y las propuestas de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Algunos de los académicos que participaron en este esfuerzo fueron Lourdes Arizpe, Roger Bartra, Graciela Bensunsan, Julio Bolvitnik, César Cansino, José Antonio Crespo, Enrique Semo, Gabriel Székely, Francisco Valdés Ugarte y Luis Villoro.

sino privilegiar la presentación de un acuerdo que abre precisamente a nuevas indagaciones.

Con las elecciones federales de 2000, que implicaron la salida del PRI de la Presidencia de la República, se activó un esfuerzo de diagnóstico, debate y propuestas de un numeroso grupo plural e interdisciplinario de especialistas en diversas materias. Los resultados de esta experiencia permiten tener un panorama de lo que resta para llegar a una deseable y factible reforma del Estado mexicano.²

URGENCIA DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

La actual Constitución del país ya no responde a los cambios y transformaciones del mismo, ni a las necesidades a las que hay que responder. Ha sufrido cientos de modificaciones.³ Hace tres lustros que se habla de reforma del Estado y poco se ha avanzado, fuera de algunos pocos logros en lo electoral. La nueva Constitución debería señalar qué país se quiere para el presente siglo. Se ha llegado al planteamiento de la conveniencia de una revisión integral a la Constitución. Una de las propuestas es que se consiga por medio del Congreso ordinario, en su calidad de Constituyente permanente, mediante la confirmación en su seno

²La base de este apartado son los primeros documentos relativos a las conclusiones y propuestas de la comisión de estudios para la reforma del Estado que se llevó a cabo en el segundo semestre del año 2000 y que estaba comandada por Porfirio Muñoz Ledo. Se hizo un ordenamiento que no corresponde a la presentación que apareció en la publicación de la UNAM. Hubo varios grupos de trabajo integrados de manera muy plural con personalidades renombradas provenientes de la academia, de organizaciones sociales y de ámbitos políticos. El que se encargó de examinar la temática sobre derechos humanos y libertades públicas estuvo integrado por 23 personas. En siete ocasiones tuvo reuniones plenarios. Fueron discutidos 21 puntos prioritarios en tres subgrupos de trabajo donde se presentaron 33 documentos. El equipo abocado a examinar los objetivos económicos y sociales del Estado reunió a 30 personas. Este grupo tuvo ocho reuniones plenarios. Se definieron 24 temas que fueron discutidos en cuatro subcomisiones, en las que se presentaron 39 documentos. Lo concerniente a la reforma de las fuerzas armadas nacionales fue estudiado por un grupo de militares del ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea que asistieron por su propia iniciativa. El grupo de trabajo que reflexionó sobre la forma de gobierno y la organización de los poderes públicos estuvo integrado por 27 personas. Se reunieron en nueve ocasiones. También trabajaron en subcomisiones en las que se presentaron 45 documentos. El grupo sobre federalismo, descentralización, autonomías y municipios se reunió en siete ocasiones y fueron discutidas 27 ponencias. El grupo que estudió reforma política y democracia participativa se integró con 33 personas que se reunieron en sesiones plenarios siete veces y se analizaron 35 ponencias. El equipo encargado de ver la temática de constitución y globalidad, integrado por 22 personas, discutió 33 documentos en 9 plenarios. La evaluación que se hizo de los estudios para la reforma del Estado fue que se realizaron nueve foros en los que de una u otra forma participaron 1,500 personas. Las conclusiones de este esfuerzo fueron entregadas al secretario de Gobernación el 4 de octubre de 2001.

³Según el gobernador de Tlaxcala, vocero del grupo de los gobernadores del PRD en la relación de éstos con el Ejecutivo, a propósito de la discusión de la reforma hacendaria, estas modificaciones llegarían a la cifra de 637.

de una comisión de diputados y senadores designada por las cámaras para la presentación de un proyecto de cambio de texto constitucional. Se sometería el proyecto de reforma de la Constitución a referéndum para conseguir el consenso que necesita una transformación de esa magnitud.

UN ESTADO MEXICANO ACTIVO EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Una reforma del Estado en un mundo globalizado no puede hacerse abstrayendo de esa realidad. La era de la globalidad obliga a un replanteamiento de la responsabilidad del Estado mexicano ante esta situación. Lo novedoso de esta discusión ha repercutido en que las propuestas en esta materia no se hayan consolidado del todo. La nueva constitución tiene que dar instrumentos para que México cumpla con sus responsabilidades globales. Su política exterior debe constituirse en un instrumento para promover la vigencia del Estado de derecho y no para encubrir ante los ojos del mundo las deficiencias internas. Hay que rechazar la aplicación extraterritorial de leyes de otros estados. La obligación del Estado de velar por los derechos humanos de los mexicanos en el extranjero tendría que reforzarse en la nueva Constitución. El país, por su parte, debe ofrecer plena seguridad jurídica a los migrantes. Entre las prioridades de política exterior tiene que estar la de promover la democratización de las Naciones Unidas y de organismos multilaterales. A México le corresponde observar una actitud coherente y relevante en el concierto de las naciones. Nuestro país no puede dejarse llevar pasiva y dócilmente. Es hora de que adopte un papel activo y de vanguardia en la promoción de acuerdos multilaterales, particularmente para el fortalecimiento de las Naciones Unidas en asuntos de su responsabilidad global. Uno de esos asuntos obviamente es el relativo al de la regulación internacional en materia de migración. Internamente no puede dejar de discutir lo relativo al espacio y al ciberespacio. En este punto conviene convocar a una amplia consulta con el fin de incorporar los retos del ciberespacio a la agenda nacional, proteger los derechos y los intereses de los mexicanos en este ámbito y promover el establecimiento de un marco jurídico internacional regulador de todo el ciberespacio. Una obligación internacional ineludible para México es la promoción y protección de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. El fortalecimiento del servicio exterior y un esmerado cuidado para no dejarlo como espacio de acomodos de políticos

son tareas fundamentales. Por lo tanto, hay que limitar la facultad presidencial de nombramientos de los jefes de misión. El Senado debe asumir un examen responsable de las personas que desempeñen oficios en el servicio exterior. Como un asunto económico y de seguridad nacional se ha planteado la necesidad de crear un mecanismo institucional encargado de la política marítima nacional responsable de perfeccionar el inventario de recursos marítimos nacionales y de asegurar el derecho a la información sobre el mismo. Se ha propuesto la constitución de un consejo nacional de política exterior integrado por los poderes públicos con atribuciones constitucionales en la materia, que sería un órgano de estado con decisiones vinculatorias y con carácter consultivo que, entre otras funciones, vigilaría el cumplimiento de las obligaciones internacionales, contribuiría a la formulación de políticas de Estado y coordinaría las acciones de los diversos órganos de gobierno en sus relaciones con el exterior. También debería incorporar las opiniones de los actores de la sociedad en el diseño y planeación de la política exterior, así como en su evaluación periódica. En la conformación de grandes bloques regionales México no puede olvidar la solidaridad regional. Una de las prioridades en este terreno es la de impulsar como prioridad de la política exterior una integración profunda de México con América Latina. Entre otros objetivos estaría el convertir a esta región en zona de paz. La nueva realidad mundial obliga a nuestro país a delinear un nuevo planteamiento en las relaciones con Estados Unidos, teniendo en cuenta ciertamente la globalización pero defendiendo una autonomía nacional. Se deberían revisar los efectos adversos del Tratado de Libre Comercio (TLC). Un punto importante en todo esto tiene que ver con el establecimiento de la facultad de decidir sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales previa su aprobación. Se ha propuesto que sea una obligación constitucional del Ejecutivo que solicite autorización al Congreso de la Unión para iniciar negociaciones de ciertas categorías de tratados, así como mantener a los legisladores informados durante todo el proceso. Esto se debería complementar con el sometimiento a una consulta ciudadana de tratados que sean trascendentes para la vida nacional. Hay que lograr el reconocimiento en la legislación nacional de la autodeterminación como derecho humano colectivo.

ACOTAR AL EJECUTIVO

Teniendo en cuenta los cambios políticos abiertos en el año 2000, se considera que es necesario avanzar hacia un cambio de régimen que

garantice la gobernabilidad. Se discute la forma de un sistema presidencial, pero muy acotado, o la de uno semipresidencial. En lo relativo a forma de gobierno y organización de los poderes públicos, también se ha planteado la conveniencia de introducir procedimientos parlamentarios tales como la figura de jefe de Gabinete, el cual sería ratificado por el Congreso, aunque el Presidente conservaría la facultad de remoción del mismo. Existe la demanda de que el Presidente pueda ser sujeto de juicio político en caso de faltas graves a la Constitución, por lo que se vio la necesidad de revisar el sistema de sucesión presidencial para el caso de falta absoluta de Presidente, debido a que por la composición que ha adquirido la Cámara de Diputados lo probable sea que ningún partido pueda ejercer una mayoría absoluta en las dos cámaras, por lo que se podría dar el caso de una crisis de gobernabilidad. Se ha llegado a considerar también la conveniencia de que el Ejecutivo cuente con un órgano especializado en la presupuestación anual, que conllevaría análisis, planeación y cabildeo con los legisladores.

FUNCIONARIOS COMPETENTES Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Una revisión del servicio público arroja varios problemas: la carencia de estímulos para el personal público; el déficit de profesionalización; la ausencia de un programa integral de formación; y la falta de estándares de evaluación de la conducta ética y el desempeño. Se tiene que definir a este servicio como una institución de estado y no como una organización gubernamental. El ingreso, promoción y permanencia (y retiro) tienen que estar basados en el mérito y en la neutralidad política. Su fundamento tiene que ser la probidad, el profesionalismo e igualdad de oportunidades, sentido de responsabilidad y rendición de cuentas. Su sistema promocional debe obedecer a un programa de ascensos basado en pruebas y evaluaciones periódicas. Los ciudadanos exigen que la administración pública sea un servicio a la ciudadanía que se preste con legalidad, honradez, lealtad, eficiencia, imparcialidad y neutralidad política. La rendición de cuentas es ineludible en todos los niveles en donde se emplean recursos públicos (federal, estatal y municipal). Otra exigencia tiene que ver con la transparencia en la información entre los poderes y hacia los ciudadanos.

FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

Se defiende que la división de poderes es un elemento esencial del Estado de derecho, sin el cual no es posible construir ningún régimen democrático. La división de poderes exige independencia, fortaleza, equilibrio y colaboración para su correcto funcionamiento. Se ha precisado que no se trata de fortalecer a un poder para debilitar a otro. No se pretende un Poder Ejecutivo débil, sino tres poderes fuertes que cumplan con eficiencia y eficacia sus funciones, para lograr un auténtico Estado democrático de derecho. En esta forma se propone que concurren las dos cámaras para la aprobación del Presupuesto y de la Cuenta Pública (que por el momento es exclusiva de la Cámara de Diputados); y para la aprobación de tratados internacionales (competencia ahora exclusiva de la Cámara de Senadores). La primera sería la cámara de origen para el presupuesto y la segunda para los asuntos internacionales. También se considera conveniente que entre las facultades del Congreso se encuentre la de promulgación de leyes si, pasado determinado tiempo, el Presidente de la República no lo hace. Otro elemento para fortalecer al Poder Legislativo es que éste dictamine, apruebe y evalúe el Plan Nacional de Desarrollo. También se ha planteado que se incorporen instrumentos de control como las preguntas de los legisladores a los servidores públicos, y la facultad de investigación por parte de las comisiones legislativas. Se establecería un sistema de control legislativo por medio de comisiones de investigación que abarcara a la administración pública centralizada, descentralizada y paraestatal, con la facultad de poder citar a cualquier servidor público. Se establecería un procedimiento sumario ante la Suprema Corte para que ésta resolviera la procedencia de la información solicitada en caso de que el Ejecutivo, sus dependencias y entidades, se opusieran por considerar que se trata de información reservada. También se ha calculado anticipar la fecha en que el Ejecutivo presente ante el Poder Legislativo su proyecto de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos a por lo menos el 15 de septiembre. Conviene establecer un mecanismo constitucional que permita extender la vigencia del presupuesto del año anterior en caso de que el proyecto del año siguiente no fuera aprobado por el Poder Legislativo dentro del periodo establecido legalmente. Otro punto importante tiene que ver con la ampliación de los periodos de sesiones del Congreso de la Unión, pues la duración de los periodos actuales es insuficiente para el buen desempeño legislativo, y existe un rezago difícil de superar.

INDEPENDENCIA Y HONRADEZ DEL PODER JUDICIAL

Con la composición plural de fuerzas en el país, el Poder Judicial ha ido cobrando relevancia. Pero se ha analizado que los mecanismos que existen para que sea designado no favorecen su autonomía. Se trata de un poder muy desprestigiado que habría que revalorarlo por una limpieza en su composición y por una eficiencia en su ejercicio. Se ha planteado que se fortalezca a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la elección de sus miembros por un procedimiento democrático que asegure su estabilidad, su imparcialidad y su carácter federativo. Conviene fortalecer los medios jurisdiccionales para desahogar las controversias constitucionales entre los poderes públicos, las acciones de inconstitucionalidad y los juicios de amparo. En lo tocante a la responsabilidad de los servidores públicos, se ha apuntado que no sea el ministerio público sino el juez de la causa quien se debe dirigir a la Cámara de Diputados para solicitar la remoción del fuero. Se tiene que vigorizar la justicia local dotando a los poderes judiciales de los estados de atribuciones para interpretar la legalidad y, eventualmente, la constitucionalidad a nivel local. Es imprescindible el garantizar la imparcialidad de todos los tribunales locales. Se plantea también la constitución de una defensoría del ciudadano, o defensoría ciudadana, como organismo que asesore y patrocine a los ciudadanos en defensa y ejercicio de todos sus derechos.

COMBATE A LA CORRUPCIÓN

México sigue siendo un país catalogado mundialmente como entre los más corruptos y donde prevalece la impunidad. Se ha detectado que está ausente un marco normativo acorde con la realidad delictiva, que falta capacitación y profesionalización de los servidores públicos, que existe una preocupante dilación en la aplicación de la justicia, una ausencia de protección a las víctimas, un enorme abuso del poder, y que prevalece la penalización de la pobreza. Para remediar esto se tiene que hacer una profunda reforma al sistema de procuración de justicia. Entre muchos otros puntos, se ha propuesto que la representación social (contenida actualmente dentro del ministerio público), se ejerza por una defensoría social. El procurador general de la República debería ser electo por mayoría calificada en el Senado de entre las propuestas recibidas por el Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y el Congreso de la Unión. Algo similar deberían hacer las legislaturas en los estados con los respectivos

procuradores. Las leyes y los procedimientos penales tienen que pasar por profundas reformas para que el delito sea costoso para quien lo comete y no para la sociedad y las víctimas. La reparación del daño debe ser un elemento prioritario en dichas reformas. En los nuevos códigos hay que redefinir competencias y catalogar delitos a fin de homologar criterios. Se necesita un capítulo en el Código de Procedimientos Penales que garantice al ciudadano la demanda del ejercicio de la acción penal. La revisión de la legislación existente ha de llegar a eliminar las normas discriminatorias relativas a la falta de equidad de género. En este punto se ha planteado que urge hacer un profundo análisis y un debate público informado (en un clima de tolerancia y racionalidad) acerca de la interrupción del embarazo. Otro punto conflictivo ha sido el de las arbitrarias expulsiones de extranjeros. Se demanda el establecimiento de la garantía de audiencia y legalidad.

MODERNIZACIÓN DE FUERZAS ARMADAS CENIDAS A LA CONSTITUCIÓN

En el punto concerniente a las fuerzas armadas, se ha concluido que es urgente reorganizarlas y modernizarlas. Se ha propuesto la reorganización de las secretarías de Marina y Defensa Nacional para fusionarlas en una sola dependencia. Habría tres fuerzas armadas independientes entre sí: el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Cada una contaría con su propio mando operativo, pero estarían coordinadas por un Estado Mayor conjunto con un mando rotativo entre los tres cuerpos. El Estado Mayor se subordinaría al secretario de la Defensa. Este último cargo podría recaer en un militar retirado, o mejor aún, en un civil. También se ha planteado que el Estado Mayor presidencial se compacte para que cuente con elementos indispensables para la seguridad presidencial. Se insiste en que ha de regularse y profesionalizarse su actuación para prevenir que se desvirtúe su misión original. Se plantea que se revise también la normatividad militar legal y reglamentaria para terminar con el uso arbitrario de la discrecionalidad en materia de ascensos y recompensas, disciplina, remuneraciones y un esquema de seguridad social. Otro elemento que requiere someterse a fuerte revisión es la subsistencia del fuero de guerra en tiempos de paz, así como de las instituciones y procedimientos de justicia militar, con el fin de evitar injusticias. Punto relevante es el que tiene que ver con la prohibición a las fuerzas armadas de participar en tareas ajenas a su misión constitucional (como han sido las de seguridad pública y combate al narcotráfico). También se propone la

creación de un cuerpo militar femenino para que las mujeres que pertenecen a las fuerzas armadas tengan un tratamiento adecuado.

CONSEGUIR UN AUTÉNTICO FEDERALISMO

El punto central para lograr una reforma del Estado se encuentra en hacer efectivo el federalismo. Se ha planteado que ya no se puede postergar la construcción de un auténtico federalismo que reivindique el carácter libre y soberano de los estados de la Federación como entidades creadoras del pacto federal. Se propone otorgar al Plan Nacional de Desarrollo un carácter federativo tanto en su formulación como en su estructura, en el que se atiendan necesidades y peculiaridades regionales. Se debe constituir una red de acuerdos bilaterales que reflejen el carácter asimétrico de la Federación. Urge promoverse una convención nacional fiscal para el establecimiento de criterios que hagan posible una redistribución de las fuentes contributivas y devolver potestades tributarias a los estados y municipios. Hay que estimular la contribución en la generación de recursos adicionales complementada con fórmulas de equilibrio fiscal. Se deben buscar formas horizontales entre gobiernos estatales y municipales. Cuestión fundamental en la reforma del estado es la conclusión de la reforma del Distrito Federal. Habría que impulsar la adopción de una Constitución local del Distrito Federal que otorgara a esta entidad su plena autonomía política, el establecimiento a cabalidad sus poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y la creación instancias de gobierno equivalentes al municipio libre, gobernadas por un cabildo integrado por representación proporcional y por un órgano ejecutivo encabezado por un alcalde. En este punto sigue siendo relevante proseguir con la discusión de la conveniencia de trasladar los poderes de la Federación a un lugar distinto al de la ciudad de México. La meta es convertir al territorio del actual Distrito Federal en un estado más de la Federación. También se ha planteado la conveniencia de que los estados con litorales ejerzan jurisdicción sobre islas, cayos y arrecifes que se encuentren hasta una distancia de 12 millas de la costa. Dependerían del gobierno federal los que se hallen fuera de ese límite.

MUNICIPIO LIBRE, AUTÓNOMO, CON RECURSOS

Se ha exigido que se reconozca la naturaleza originaria del ayuntamiento como expresión del autogobierno democrático de las sociedades muni-

ciales. Se pide que se establezca con claridad que el municipio libre es la célula constitutiva del Estado mexicano y la expresión primaria de la soberanía popular. Se ha demandado que se fijen parámetros claros de autonomía municipal, reconociendo la diversidad de formas orgánicas de gobierno y administrativas adecuadas a las particularidades culturales y regionales del país. Los ayuntamientos se tienen que integrar bajo la figura de un órgano colegiado. Las legislaturas locales deberían definir la organización del ayuntamiento en tres funciones de gobierno diferenciadas (ejecutiva, legislativa y judicial). También se debe legislar en materia de autoridades auxiliares, con el fin de generar mayor responsabilidad democrática y rendición de cuentas. En la Constitución federal se tienen que encontrar los criterios generales para la creación de nuevos municipios.

ORGANISMOS AUTÓNOMOS ESTATALES

Se ha contemplado la relevancia de que haya varios organismos autónomos estatales (ahora existen el IFE y la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por ejemplo). Estos deben responder ante el Poder Legislativo. Debido a que un cambio de régimen implica el esclarecimiento del pasado se ha llegado a ver la pertinencia de una comisión de verdad que averigüe y transparente delitos graves en materia de derechos humanos. Habría que evitar que sea usado con tintes políticos. Su facultad sería declarar lo que sucedió. Estaría conformada por el Poder Legislativo, e integrada por elementos de la sociedad civil e instancias públicas. Su función sería analizar y ponderar las faltas graves contra el patrimonio de la nación y los derechos humanos. También propondría correctivos a esas faltas para ser ejecutados por las autoridades competentes. Entre los nuevos organismos plenamente autónomos que se han propuesto se encuentra el INEGI, que se ha planteado que sea ajeno a la competencia de los tres poderes, y cuyo objetivo sería el de aportar en forma imparcial datos y estudios a los ciudadanos. Para su constitución se requeriría obviamente profesionalismo y competencia; para su dirección, la Presidencia tendría la facultad de proponer ternas, pero la elección de su titular recaería en el Senado. Hay la propuesta de otros tres organismos autónomos de los que se hablará adelante. Se ha recalcado que todos estos organismos autónomos deben rendir cuentas ante el Congreso de la Unión.

OTRAS IMPORTANTES AUTONOMÍAS

El tema de las autonomías debe responder al reclamo de autonomías indígenas de acuerdo al con el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). También se debe legislar en el ámbito constitucional la existencia de áreas de gestión con un alto grado de autonomía con respecto a los tres poderes. Estas áreas podrían constituirse como consejos, comisiones o institutos encargados de regir espacios como las autonomías indígenas, la cultura, la educación, las iglesias, los medios de comunicación, los procesos electorales o los impuestos.

La reforma del Estado no puede dejar de atender a las regiones de alta conflictividad. En el punto específico de las negociaciones entre el EZLN y el gobierno se ha visto la conveniencia de la creación de una instancia mediadora nacional e internacional. Se acepta que uno de los graves obstáculos para la consolidación de la democracia en México se encuentra en las causas económicas, sociales y políticas que han hecho surgir varias zonas de alta conflictividad. Hay otros puntos que se pueden catalogar como de potencial conflictividad. A todos ellos hay que atenderlos teniendo en cuenta a sus habitantes y evitando las salidas autoritarias, paternalistas o, peor aún, represivas. Si bien desde 1982 México se definió como un estado pluricultural; en 1992 se enunció que las comunidades indígenas tenían el derecho a conservar y desarrollar sus propias culturas, y en el 2001 la reforma sobre ese tema enunció además el derecho a la autonomía, la legislación mexicana se ha quedado lejos de lo estipulado en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los derechos de los pueblos indígenas. En esto, dichos pueblos ya han expresado de varias formas sus reclamos. Éstos deben ser atendidos, de lo contrario la conflictividad se incrementará. Para terminar con el conflicto armado en Chiapas se propuso en 2000 que el Ejecutivo enviara los acuerdos de San Andrés en su versión de la Cocopa al Congreso, iniciara el proceso de desmilitarización en Chiapas, revisara los procesos penales de los zapatistas, acordara con el gobierno de Chiapas la suspensión del proceso de remunicipalización emprendido unilateralmente por el gobierno de Albores, reabriera las mesas de diálogo suspendidas y desarmara a los paramilitares. Una vez concluido el proceso de paz vendría necesariamente el desarme del EZLN.

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Las organizaciones de la sociedad civil han venido reclamando una adecuada reglamentación. Estas organizaciones cumplen importantes tareas sociales en lo asistencial, en la promoción, en la participación ciudadana, en la generación de empleos, en la atención a problemas a los que no llega el gobierno y en la intermediación entre sociedad y gobierno. El nuevo marco jurídico debe prever la participación de estos organismos en los procesos públicos y los apoyos que les puede brindar el Estado. En la legislación podría plantearse que sean reconocidos como instituciones de interés público, y se deberían marcar los requisitos mínimos para su Constitución, así como el establecimiento de sus derechos y obligaciones. Habría que buscar una simplificación administrativa, no discrecional, para el reconocimiento de estas organizaciones. También se debería ver la creación de un registro nacional autónomo de las mismas.

DERECHOS HUMANOS

Demanda básica en el punto relativo a los derechos humanos es que se garantice la exigibilidad de todo derecho fundamental por medio de leyes que reglamenten su cumplimiento. En esta materia se ha propuesto que se tiene que establecer la supremacía de los tratados internacionales de derechos humanos frente al derecho interno. Se ha detectado que la autonomía que concede la Constitución a los organismos de derechos humanos se encuentra limitada por la forma como se designan a los presidentes e integrantes de estas comisiones. Se ha propuesto que, siguiendo el método de designación recomendado por las Naciones Unidas, se logren representaciones pluralistas de las fuerzas sociales, sin que se interprete esto como un reparto de cuotas entre los partidos. Los congresos tienen que superar las limitaciones de una partidocracia. Otra deficiencia es que estos organismos no tienen competencia en la totalidad de los derechos reconocidos, y no llegan a todos los poderes públicos y órganos de autoridad que los violan. Por lo tanto, se debe conseguir una ampliación de la competencia de los organismos estatales de derechos humanos. Entre los derechos que estas comisiones deberían contemplar están los derechos económicos y sociales (trabajo, alimentación, vivienda, salud y educación), así como los ambientales, los culturales y los de los migrantes. También se tienen que buscar mecanismos para fortalecer las recomendaciones de los organismos protectores de los derechos humanos.

DERECHO A LA INFORMACIÓN

Un punto que desde la reforma de 1977 ha quedado pendiente es el relativo al derecho a la información. Con las profundas transformaciones del final del siglo xx e inicios del XXI las reformas relativas a cuestiones de información resultan apremiantes. Se ha hecho ver que el artículo sexto constitucional garantiza la libertad de expresión mientras que el séptimo se refiere a la libertad de imprenta. Estos artículos vienen del siglo xix, cuando los cambios más importantes en el paso del siglo xx al XXI tuvieron que ver con la nueva era de la información. Se ha planteado que la libertad de expresión debería verse como un derecho individual que establece una obligación de no hacer del Estado, mientras que el derecho a la información es un derecho social que implica un deber hacer para el Estado. Se propone trasladar y desarrollar el derecho a la información en un solo artículo constitucional, mientras que en otro se agrupan las libertades de expresión y de imprenta. Se han desglosado los contenidos que debería contemplar el precepto constitucional que regulará el derecho a la información. Se tiene que garantizar este derecho y obligar a la transparencia estatal. Los poderes públicos deben estar obligados a dar a conocer la información de los asuntos de su competencia y los datos de la realidad mediante el órgano autónomo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). A los individuos se les debe garantizar la información que el Estado tenga sobre sus personas y, en su caso, rectificarlas. El Congreso de la Unión expediría una ley de archivos públicos que definiera las competencias federal, estatal y municipal sobre esta materia. Las tareas de acopio, resguardo y difusión de los archivos se tiene que considerar como una función estatal que también se encomiende a un órgano autónomo. Se propone que la ley determine la publicidad de los archivos sin más limitaciones que las establecidas en su texto en vista del interés nacional. En esta temática también es indispensable prohibir el uso de recursos públicos para la propaganda de los gobernantes. Por su parte, la ley constitucional de garantías de la libertad de expresión y del derecho a la información debe contener la explicitación de los derechos de los profesionales de la comunicación, como el respeto a la integridad del trabajo, la cláusula de conciencia, el secreto profesional de fuentes de información y el salario profesional. Por otra parte, también debe, precisar los derechos de los ciudadanos de acceso a la información, réplica, rectificación y aclaración. Se debe crear un órgano autónomo para proteger estas libertades fundamentales y derechos humanos. Por su parte, el Estado tiene que garantizar el ejercicio real del

derecho a la información mediante la regulación de los archivos públicos. Se plantea la creación de un órgano autónomo responsable de esto, y un sistema nacional de archivos. Se apunta que se tienen que fijar los criterios de desclasificación de documentos oficiales, a través de una comisión del Congreso. También hay que prever sanciones a los servidores públicos que oculten o destruyan archivos públicos.

Se ha propuesto además un nuevo fundamento constitucional que vea lo relativo a radio y televisión. El régimen de radio y televisión también debería quedar a cargo de un organismo autónomo. En todo esto hay que remar contra corriente, pues por muchos años se fomentaron mecanismos de censura e intervencionismo gubernamental en los medios de comunicación, y se estimularon poderosos grupos económicos (preponderantemente en los medios electrónicos) que han alentado el autoritarismo, el oficialismo y la manipulación informativa. Entre esos mecanismos, un lugar preponderante lo ocupa el manejo discrecional para la operación de estaciones de radio y televisión, con lo que se ha fomentado una fuerte complicidad entre concesionarios y gobierno. El organismo propuesto debería ser constitucional, con participación ciudadana responsable de regular todos los sistemas de comunicación a distancia y de otorgar los permisos y autorizaciones, teniendo en cuenta el interés general.

DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Entre los derechos económicos y sociales, urge defender el derecho a la educación pública, laica y gratuita. El Estado tiene la obligación de garantizar la igualdad de oportunidades para todos en todos los niveles educativos. La educación impartida por el Estado debe garantizar la libertad de expresión y de conciencia. Hay insuficiente gasto educativo y deficiente atención a la demanda. Hay baja calidad en la enseñanza y graves desequilibrios regionales en materia educativa. El gasto público en educación se tiene que incrementar. No hay que olvidar que sólo la educación de calidad es motor de desarrollo. Se tiene que acabar con el sistema burocrático anquilosado en el sector educativo. Hay que sustituir la educación burocrática por la educación democrática que dé cabida a demandas y expectativas de alumnos, profesores y padres de familia. Se debe tender a la construcción de una pluralidad educativa en el que los programas de la escuela pública incluyan tanto el conocimiento universal y nacional como los regionales. La política científica y tecnológica debe ser política de estado. Si bien tiene que atender necesidades de

las empresas, no se puede supeditar al mercado, sino garantizar una investigación sólida y al mismo tiempo crítica.

Al Estado le corresponde incorporar disposiciones que garanticen el derecho a la cultura y el acceso a sus fuentes, la conservación y difusión del patrimonio cultural tangible e intangible. Existe una corresponsabilidad entre sociedad y gobierno en el fomento a la cultura. Su descentralización es vital.

Otro de los derechos que es necesario salvaguardar es el del empleo y salario justo. En este rubro hay que destacar la necesidad de tener en cuenta los derechos internacionales en lo laboral. Un principio que no se puede permitir que se conculque es el de trabajo igual, valor igual, sin distinción alguna. Otros temas también importantes son los relativos a la libre elección del trabajo, a las condiciones equitativas y satisfactorias para el trabajo, al seguro contra el desempleo, a la remuneración satisfactoria (que asegure que el trabajador y su familia tengan una existencia conforme a la dignidad humana), a la protección social, etcétera. Ya no se puede relegar el derecho que tienen los trabajadores a organizar libremente sindicatos para la defensa de sus intereses. En lo laboral, se requiere un nuevo acuerdo social entre empresarios, trabajadores y el Estado. En esta nuevo pacto se abandonarán las formas corporativas para llegar a sustentarse en la democracia, en la libertad y autonomía de las organizaciones representativas, en la transparencia administrativa de las instituciones, en la honestidad profesional de los funcionarios y en la intolerancia hacia la corrupción. No puede aplazarse por más tiempo la existencia de una estructura sindical libre, autónoma y democrática. Las autoridades laborales deben abstenerse de intervenir en el proceso organizativo y reivindicativo de los trabajadores, y han de respetar la autonomía de sus organizaciones. Se tiene que garantizar el pleno ejercicio de los derechos colectivos de sindicalización, contratación colectiva y de huelga. Por su parte, los empresarios tienen la obligación de respetar la libertad de los trabajadores a organizarse colectivamente. México ya no puede proseguir con un sistema laboral y productivo que no sea incluyente y competitivo. Es inaceptable la pretensión de fincar el desarrollo en bajos salarios. Ese fenómeno tiene que revertirse, pues produce nefastas consecuencias en lo económico y en lo social. La búsqueda de una nueva relación entre impuestos y salarios que estimule a este último, a la productividad y al dinamismo del mercado interno es también inaplazable. Se tiene que reconstruir la figura del salario constitucional privilegiando su importancia social, y concebirse como un instrumento para la distribución más equitativa

del ingreso. El reto es que se creen suficientes fuentes de empleo para satisfacer las necesidades de la población. El papel de la mujer en el empleo ha aumentado. Si hace 30 años había una mujer económicamente activa por cada cuatro hombres, al finalizar el siglo xx la relación era de una por cada dos varones empleados. Cada año, un millón de habitantes ingresan a lo que se considera población económicamente activa (PEA). La mayoría consigue empleos de baja productividad o pasan al sector informal. Se deben crear oportunidades suficientes para responder a la legítima demanda de un empleo digno. Se tiene que elevar la productividad y promover el desarrollo rural integral para mejorar las condiciones de vida. El campo mexicano se encuentra devastado. Si no se atiende, se convertirá en un polvorín. No es viable que prosigan condiciones que marginen a gran parte de la PEA. La pobreza hay que erradicarla a través de la incorporación productiva de la mano de obra. Tiene que haber una revalorización del trabajo y del trabajador. Empresarios y gobierno tienen la obligación de buscar la generación de empleos productivos. Son básicos la recuperación de los salarios y la competitividad de las empresas. Las reformas constitucionales en materia laboral no pueden eludir una consulta democrática nacional. Hay que acordar las nuevas reglas que permitan acotar la conflictividad laboral y evitar que se mezcle con intereses políticos.

La normatividad de la política migratoria es atrasada y no contempla lo que ya ha suscrito México en tratados internacionales. Hay que llegar a que se garantice la bilateralidad de las políticas migratorias, a incluir los temas de la movilidad de los trabajadores y sus garantías laborales. Debe quedar salvaguardado el derecho al libre tránsito de las personas a través de las fronteras en el marco de acuerdos bilaterales y multilaterales. Se tienen que defender los derechos individuales, civiles, laborales, culturales y políticos de los mexicanos en el extranjero.

No se pueden dejar de lado los derechos ambientales. Se debe recoger y regular constitucionalmente el concepto de sustentabilidad para asegurar la continuidad de la biosfera y asegurar a las generaciones futuras un ambiente sano.

POR UN DESARROLLO INTEGRAL

Un capítulo de reformas ineludibles es el concerniente a estrategias para el desarrollo integral. Se pasó de un crecimiento hacia adentro a uno abierto al exterior, pero sin que tuviera un soporte financiero y tecnológico adecuado. Esto ha provocado la ruptura de cadenas productivas

y arrojado a la marginación a millones de mexicanos. Se ha señalado que el Estado no puede desatender a las empresas nacionales para que aumenten su productividad, fomenten la integración de cadenas productivas, y buscar las formas para que las micro, pequeña y mediana industrias puedan participar de beneficios de la globalización generando empleo y reactivando el mercado interno. Esto implica que se diseñe una política industrial de Estado, democrática, de largo aliento, que sea capaz de explotar las ventajas competitivas y crear nuevas en sectores específicos. Tal política tendría que desarrollar instrumentos de financiamiento, tecnología e infraestructura que coloque a los productores mexicanos en buenas condiciones frente a la globalización. El Estado debe tener, además, una política para el desarrollo sustentable, la cual incluiría el levantamiento de un inventario de recursos naturales para cuantificar los recursos perdidos y ver cuáles son todavía recuperables. El Estado está obligado a formular una política ambiental. Durante mucho tiempo tanto Pemex como la Comisión Federal de Electricidad han realizado impunemente una grave contaminación del ambiente. Es indispensable que se cree un programa nacional de energía que atienda la reconversión industrial y tecnológica para el empleo de los hidrocarburos bajo modalidades sustentables, y que busque la sustitución económica de fuentes de energía que pase de lo contaminante a lo no contaminante y de no renovables a nuevas y renovables. En este contexto, la atención al recurso agua es estratégica para el desarrollo, y ha llegado a convertirse en materia de seguridad nacional. Se tiene que planear, programar y lograr una administración participativa del uso, recurso y aprovechamiento del agua.

Entre las reformas constitucionales debería contemplarse la definición de la rectoría del Estado en la economía, entendida como la capacidad y facultad estatal, bajo controles democráticos, para dar coherencia y eficacia a la economía y al desarrollo, para la orientación de prioridades en lo económico.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La reforma del Estado también incluye un capítulo concerniente a la democracia representativa y a la representación política. De hecho, en esta última es donde más avances ha habido, pero donde también quedaron pendientes. Se ha reconocido que la representación política actual no ha permitido una participación ciudadana más activa y significativa

en las cuestiones públicas, pues se ha restringido a la simple elección de sus representantes. Por otra parte, los ciudadanos han mostrado malestar porque los representantes toman decisiones sin tenerlos plenamente en cuenta. La reforma del Estado debe atender una nueva relación de los poderes públicos con la sociedad. Por esto mismo se ha propuesto que el principio de participación ciudadana se incluya constitucionalmente. Se tienen que encontrar las vías para que el Presidente y su Gabinete estén constantemente al tanto de las actividades y propuestas de las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil y conozcan de primera mano las inquietudes que preocupan a diversos sectores de la sociedad, con el fin de que puedan prever políticas adecuadas que respondan a necesidades sociales sentidas. En este debate ha surgido la distinción entre políticas de estado y políticas de gobierno. En México ambos conceptos se confunden por una larga práctica política indebida. Las políticas de estado son aquellas de largo aliento para toda la sociedad y sin limitaciones territoriales y que por su relevancia no pueden prescindir del involucramiento de los ciudadanos. Por esto mismo se ha propuesto que se incorporen al orden normativo prácticas transparentes de participación y consulta en procesos legislativos y en decisiones administrativas. La propuesta incluye, pues, la inclusión en el texto constitucional del principio de participación ciudadana o política; y la participación de los usuarios, beneficiarios o actores sociales en las ramas de la administración que por su naturaleza de servicio público es aconsejable para la planeación, gestión y evaluación de decisiones públicas, así como en el diseño de políticas de largo plazo que también se traduzcan a esa clase de servicios. Se pretende que se incorporen en la Constitución federal y en las locales las modalidades de plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, audiencia pública, colaboración social e instancias de quejas y denuncias. En lo concerniente a la democracia directa se entendió al referéndum como una consulta al electorado que pone a consideración de éste una reforma constitucional o una ley; y al plebiscito lo que tiene que ver con decisiones políticas o administrativas que afectan al interés general de la comunidad. En lo concerniente a estas figuras se prevén limitaciones en las materias que por su importancia no pueden obstruirse en la legislación, tales como impuestos, expropiación, limitaciones a la propiedad privada, el sistema bancario y monetario. Se establecería que el referéndum sería obligatorio en toda reforma constitucional (con el fin de lograr la estabilidad de la Constitución). Para el caso del referéndum legal ordinario debe existir un órgano que determine su procedencia, con la finalidad de evitar el abuso de

esta forma. Pueden convocar a referéndum y plebiscito el Presidente de la República, la tercera parte de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión y el 1.5 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. También con este porcentaje se podrá ejercer la iniciativa social, y además por órganos como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los Ayuntamientos y otros que se establezcan, en las materias de su competencia.

También fue discutido la conveniencia o no de la revocación del mandato. Se argumentaba que, dado que los ciudadanos eligen a sus representantes, tienen el derecho para destituirlos dependiendo de su desempeño y por medio de un porcentaje determinado de los inscritos en el padrón electoral. En el debate se hizo ver que en un régimen democrático deben existir reglas claras del ejercicio de poder con el fin de que se combata la discrecionalidad, el abuso y el exceso, pero que también se tienen que establecer mecanismos que aseguren la gobernabilidad. Porque la figura de la revocación del mandato puede provocar inestabilidad política, se prefirió dejarla de lado, y se propuso reforzar los procesos de fincar responsabilidades a los servidores públicos.

Se trató el punto del fortalecimiento de los órganos electorales. Un aspecto fundamental tuvo que ver con la federalización de la materia electoral. Se analizó el hecho de que el cumplimiento de la legislación electoral local depende en mucho de los intereses políticos de los gobernadores, y que en no pocos casos las autoridades electorales locales se encuentran sometidas al arbitrio de caciques. Encima hay duplicidad de estructuras electorales, ya que es frecuente que en una misma jornada intervengan las estructuras federales y las locales. Se consideró que ganaría la democratización si hubiera una federalización en materia electoral. Por esto mismo, se propuso que el Instituto Federal Electoral fuera la autoridad nacional encargada de la organización y vigilancia de todos los procesos electorales (en lo federal, estatal y municipal). También se ha propuesto que constitucional, legal y políticamente se dispongan los instrumentos y procesos que fortalezcan valores y conductas de política democrática, entre otros los de participación, representación, información, tolerancia y solidaridad. La cultura política democrática se debería incorporar como parte del sistema nacional de educación.

Con motivo de las últimas campañas y precampañas surgió como demanda incrementar la fiscalización sobre ingresos y gastos de los partidos políticos. Este fue otro de los paquetes pendientes en las anteriores reformas electorales. Esto implicaría la ampliación de las facul-

tades del IFE para supervisar en todo momento los recursos utilizados por los partidos en sus campañas electorales y en sus procesos internos de elección de candidatos y en sus precampañas. La ley se debe ajustar para lograr una mejor fiscalización de los recursos privados que reciben los partidos, porque éstos siempre le encuentran los huecos en la normatividad para escapar a esta obligación. Habría que eliminar el secreto bancario para la autoridad electoral, y obligar a las empresas mexicanas a responder requerimientos de información sobre los partidos; y a las que se dedican a fabricar propaganda obligarlas a facturar a nombre de los partidos. Se tienen que ampliar las facultades fiscalizadoras del IFE para que en todo momento solicite a las agrupaciones y partidos políticos toda la información y documentación necesarios sobre los recursos y gastos erogados en elecciones primarias, precampañas y campañas. También se le debe facultar para ordenar auditorías y visitas de verificación a fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.

Otro punto que también ha sido debatido últimamente es el concerniente a la segunda vuelta en las elecciones para los cargos de los poderes ejecutivos, en particular para el caso de la Presidencia de la República. En este punto hay muchos mecanismos propuestos. El tradicional implica otra ronda de votaciones cuando no se haya obtenido un índice de mayoría o cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar no exceda el 10 por ciento. La dificultad que se le ve a este método es que favorece el bipartidismo y auspicia el abstencionismo. Otro mecanismo denominado voto alternativo consiste en que se pide a los votantes que enlisten candidatos en orden de preferencia. Si uno recibe mayoría absoluta es elegido; si no, el candidato con menor número de votos es eliminado y se examinan sus segundas preferencias las cuales son asignadas a los candidatos restantes. Este proceso se repite hasta que un candidato obtiene la mayoría absoluta. Se trataría de una doble ronda automática, que se desarrolla en la misma boleta y en un único ejercicio electoral. Ha ganado terreno lo relativo a adoptar el principio de la segunda vuelta, pero todavía no hay acuerdo en torno a los mecanismos específicos (doble ronda, mayoría relativa o voto alternativo).

Punto de muchos debates ha sido el relativo a la no reelección. Se ha aceptado que prosiga en el caso de la Presidencia de la República, pero no en el caso de los senadores, diputados y presidentes municipales. Esto fortalecería al Poder Legislativo frente al Ejecutivo federal, y a los municipios (en este último caso también se ha visto la conveniencia de la ampliación del periodo de gobierno). Se ha propuesto que se retome

el sistema original de la Constitución de 1917 que permitía la reelección inmediata de los legisladores. En el caso de los diputados por representación proporcional, una opción es que el votante elabore su propia preferencia, y por lo tanto que las listas no vengan cerradas (según un orden acordado por los partidos), sino que ofrezcan opciones. Otro debate ha sido sobre el número de legisladores que debería haber en las cámaras. Para el caso de la de senadores, se considera conveniente eliminar la figura de senador por el principio de representación proporcional, y mantener la fórmula de mayoría relativa para la elección senatorial en cada entidad federativa, así como el principio de primera minoría. En el caso de los diputados, se ha propuesto que su número se reduzca a 400 y que sean electos por el principio de representación proporcional con listas abiertas. El derecho del voto y representación de los ciudadanos mexicanos en el extranjero ha sido examinado en el IFE, el cual ya hizo una propuesta que no ha sido discutida por los legisladores. En el proceso de propuestas de reforma del Estado, cuyas conclusiones hemos venido presentando se logró un consenso en cuanto a la importancia que tiene el voto de los mexicanos en el extranjero para consolidar el sistema democrático del país y para fortalecer los vínculos de pertenencia a la nación. En lo relativo al método del procedimiento, se aceptaron las opciones previstas en el informe final del IFE sobre esta materia. Así, se acordó instrumentar los mecanismos que permitan a los compatriotas en el extranjero ejercer su derecho a votar y ser votado. Corresponderá al IFE tener el registro y empadronamiento de los mexicanos residentes en el extranjero. También se vio que se tenía que dotar de representación política a los mexicanos residentes en el extranjero en el Congreso Federal. Dado que se trata de una representación extraterritorial, no puede instrumentarse con criterios territoriales (distritos, por ejemplo), y se resuelve con la propuesta de que la Cámara de diputados de integre sólo con legisladores de representación proporcional. Cuestión muy debatida ha sido la representación por género. Ha ido ganando terreno el convencimiento de que el fortalecimiento de la representación política y la participación activa de las mujeres en las decisiones públicas plantea la necesidad de incorporar la cláusula de género. Había la propuesta de que no debería de haber una representación mayor del 60 por ciento para un mismo género en las candidaturas (propietarias) presentadas por un partido político. El incumplimiento de esto debería tener sanciones. (En abril de 2002, el Cofipe sufrió una modificación en el sentido de que las listas de los candidatos a legisladores no podían contener más del 70 por ciento de un mismo género, y

se hacían adecuaciones para asegurar esto). Otro de los temas debatidos ha sido el de las candidaturas independientes en los cargos de la esfera ejecutiva. Se ha planteado que con reglas claras (y límites precisos para impedir su utilización por los narcotraficantes y económicamente poderosos, y para garantizar un mínimo de representatividad) se permita a los ciudadanos postularse en forma independiente para los cargos de elección popular.

Otro tema discutido se refiere a los calendarios electorales. Dada su dispersión, los partidos siempre se encuentran en algún proceso electoral, lo cual ha sido un obstáculo para el entendimiento de los partidos y para la formación de consensos mínimos para un mejor desempeño gubernamental. Otro problema ha sido la extensa duración de campañas que repercute en derroche innecesario de recursos y en un cansancio de la población que se satura de temas electorales. Se ha propuesto reducir en un margen de dos a cuatro el periodo de las campañas electorales, y homologar los calendarios de las elecciones, con el fin de que se desarrollen las municipales, estatales y federales de manera conjunta.

El problema de la compra y coacción del voto ha estado presente aun en las elecciones realizadas en 2001. Se ha criticado fuertemente el uso de recursos públicos y la utilización de conductas clienterales para favorecer las campañas de candidatos empleadas por los gobiernos para favorecer a los candidatos de sus partidos. Se dispone del aparato gubernamental, de su estructura administrativa, de sus medios propagandísticos, y de sus recursos económicos para favorecer a determinados candidatos, lo cual impide que la competencia electoral sea equitativa y se hace un uso indebido del erario público. Se ha visto que el cumplimiento de las obligaciones normales de un gobierno pueden convertirse en una fuente de manipulación política al privilegiar ciertas acciones de gobierno en los tiempos electorales. Se ha demandado que no se haga proselitismo en favor de partidos y candidatos y en contra de otros por medio de programas de gobierno. La propuesta ha sido que se establezca una prohibición absoluta a toda autoridad para que por medio de sus programas de gobierno se haga proselitismo electoral. Consecuentemente tiene que haber impedimento en cuanto a la realización de campañas de propaganda del actuar gubernamental en tiempos electorales.

Se ha constatado que las causales previstas por la legislación electoral no resultan tan graves como la comisión de un delito en esa materia. Hay una incongruencia, pues mientras la sanción de los delitos se aboca al sujeto responsable, no se afecta la votación. Las causales de nulidad vigentes al ser comparadas con los delitos resultan ser menos

gravosas. Se exige que se establezcan instituciones y reglas que den plena confianza y certeza en la procuración de justicia electoral. Por esto mismo se propone que la fiscalía especial para delitos electorales tenga autonomía y no guarde dependencia del Ejecutivo. El titular de esa fiscalía debería ser designado por la Cámara de Diputados. Se demanda que se revisen los tipos penales electorales que pueden constituirse como causales de nulidad en las votaciones.

Las alianzas, las coaliciones y las candidaturas comunes han sido formas que la legislación actual obstaculiza al máximo. Ha habido un clamor para que se eliminen los obstáculos. Al haber perdido los partidos el voto en el organismo electoral, no tiene sentido que asimile la coalición como si fuese un solo partido. Hay que reintroducir la candidatura común sin que medie coalición. Sólo se requeriría el consentimiento del candidato. Los votos de cada partido con una candidatura común contarían para ellos, y la suma sería para el candidato. También se deben permitir las coaliciones parciales en todos los casos. También se tiene que suprimir la terminación automática de las coaliciones. Los partidos deben tener la libertad de proseguir con ellas en el Congreso de la Unión. Otro punto importante tiene que ver con la conveniencia de aumentar el tiempo para cada partido político en las frecuencias de radio y televisión del tiempo que corresponde al Estado y en horarios de mayor audiencia. Se ha planteado que sería más democrático el que haya el principio de igualdad en el acceso de radio y televisión para todos los partidos políticos, y que ningún dinero proveniente del financiamiento privado pueda destinarse para el pago de tiempo en los medios electrónicos. Otra demanda que viene de tiempo atrás tiene que ver con la utilización de los colores de la bandera nacional. Se ha propuesto que no haya restricción en la utilización de estos colores con tal que no se reproduzca con ellos la bandera nacional.

Parecería que hay varios puntos en la actual legislación que deben revisarse teniendo en cuenta la experiencia. Se flexibilizaron los requisitos para registrar a un partido político tratando de que se reflejara la pluralidad nacional. Pero esto ha tenido serias distorsiones, y han aparecido vividores de la política que se han servido de la ley para hacer negocios políticos con los registros, sin que éstos reflejen ninguna opción política diversa inserta en la sociedad. Habría que revisar los filtros para la constitución de partidos para cerrarle el paso a los que buscan medrar del presupuesto.⁴ Otra propuesta tiene que ver con su primera

⁴Un ejemplo de esto se puede encontrar en los reportajes del periódico *Reforma* (12 y 13 de agosto de 2001) según los cuales una familia había copado al psn. Este partido, con un 0.6 por ciento de la

participación electoral. Para evitar que se sirvan de las coaliciones para cobijar su escasa inserción política y seguir aprovechando las ventajas que reporta para sus controladores el permanecer como partidos políticos nacionales, se debería estipular que en la primera elección los partidos nuevos están obligados a demostrar que tienen el aval del electorado. Si pasan esa prueba, ya podrán acceder a las candidaturas comunes y a las coaliciones. Otro aspecto tendría que ver con su financiamiento. No pueden gozar del financiamiento público los partidos que, conservando el registro, no logren incorporar a candidatos en el Congreso de la Unión.⁵

Se sabe que un nuevo marco legal, por sí mismo, no bastará para las transformaciones que el país necesita. Se requiere un gran esfuerzo de convergencias sociales y políticas y una manera nueva de hacer política. Pero sin un sustento legal avanzado, las limitaciones serán mayores. Se ha conseguido una importante alternancia en la Presidencia de la República, la cual ha propiciado importantes cambios políticos, como han sido el aumento del peso político de los poderes Legislativo y Judicial, y un nuevo escenario en los contrapesos, antes o inexistentes o muy debilitados. La pluralidad política que ha ido ganando terreno por todo el territorio nacional, también ha obligado a búsquedas de entendimientos nada fáciles entre gobernantes de diversas afiliaciones partidistas.

Entre los pendientes se encuentra el perfeccionamiento de las instituciones de la democracia. En particular conviene que la democracia no sea tan costosa. El Poder Legislativo requiere encontrar los mecanismos para realizar un trabajo eficiente que no quede como rehén de los problemas entre los partidos. El Poder Judicial tiene que ser revisado a fondo para que consiga la confiabilidad que requiere en los momentos actuales. Mientras existan los altos índices de delincuencia y de impunidad, mientras persista el fortalecimiento del crimen organizado (de manera particular en el narcotráfico), y mientras prosigan la evidente complicidad entre responsables de la seguridad pública y las mafias criminales, la

vida democrática seguirá en peligro. La reforma municipal también es otro de los graves pendientes para que sea una realidad el reclamo del municipio libre, con recursos suficientes para una operación eficiente.

Es posible contar con una legislación muy avanzada que no se traduzca a la realidad debido a simulaciones políticas. Los poderes constituidos han demostrado una alta capacidad para sacarle la vuelta a obligaciones democratizadoras. Hay muchas formas que pueden ejercerse para burlar el voto libre y mantener indebidas ventajas electorales. Se tiene que conseguir que haya elecciones libres, transparentes y equitativas en los comicios federales y locales. Pero también el ejercicio del poder tiene que democratizarse. Los ciudadanos requieren que los poderes rindan cuentas, que abran espacios para la participación en la elaboración de programas y su seguimiento. Se pide transparencia, soluciones concretas a necesidades específicas con eficacia. Hay mucho que hacer en la rendición de las cuentas y en la urgencia por tener verdaderamente en cuenta a los ciudadanos. Los poderes deben ser realmente responsables. En la tarea de democratizar la democracia se encuentran los retos de democratizar a los poderes económicos y la opinión pública. Sondeos entre ciudadanos han mostrado el peligro de que se diluya la democracia. En agosto del 2001 la consultora chilena Latinobarómetro dio a conocer su encuesta anual sobre la democracia.⁶ La encuesta latinoamericana mostró que el apoyo a la democracia había caído en América Latina. Más de la mitad de los encuestados señalaron que consideraban más importante el desarrollo económico que la democracia. A una mitad no le importaría que tomaran el poder los militares con tal de que resolvieran los problemas económicos. Hay poca estima por los políticos y por las instituciones democráticas. En México sólo un 36 por ciento está contento con la democracia, y un 38 por ciento preferiría un gobierno de mano dura que resolviera sus problemas. Son altas las deudas en seguridad y bienestar social. Mientras se mantenga la continuidad en lo económico, crecerán los obstáculos para transitar a la democracia.

Los políticos están ante el reto de reconquistar la confianza ciudadana. El problema de la democracia es que se debe cuidar y ejercer diariamente. Si eso no se hace, existe el riesgo de graves retrocesos. Hay que cuidar que avance y se consolide la democracia formal, la deliberativa, la participativa, la inclusiva y la social.

votación, disponía de 103 millones de pesos por financiamiento público que se hacían fluir hacia empresas de esa familia.

⁵Consejeros electorales han propuesto que empresas privadas y autoridades (tanto hacendarias como bancarias) estén obligadas legalmente a proporcionar a los organismos electorales toda la información que requieran para corroborar el origen, uso y destino de fondos públicos y privados de los partidos. También se ha hecho ver que es una asignatura pendiente en la ley lo relativo a qué hacer con los bienes de los partidos cuando pierden su registro, pues hasta ahora se han quedado en manos de los fundadores de dichos partidos. Habría que establecer un procedimiento de liquidación y disolución de los partidos cuando pierdan su registro.

⁶www.latinobarometro.org

Los primeros meses de la alternancia han mostrado que ésta no basta. Los cambios de equipos que deben gobernar con las antiguas reglas no producen ni satisfacción entre grandes capas de ciudadanos, ni ofrecen instrumentos eficientes para enfrentar demandas apremiantes. La transición democrática implica un nuevo pacto social y nuevas formas de relación entre gobernantes y gobernados. Sin una profunda reforma del Estado, el tránsito a la democracia seguirá alargándose.

A principios de octubre de 2001, el presidente Fox y los líderes de los partidos políticos suscribieron un acuerdo nacional. Enfatizaron que ningún partido político tenía la mayoría necesaria para decidir por sí solo el desahogo de los asuntos de la agenda nacional. Se hizo el compromiso para avanzar en una propuesta integral de reforma del Estado. Sin embargo, el mismo acuerdo fue una señal de que los partidos políticos no podían llegar más allá de dicho acuerdo, que fue criticado por dejar fuera temas sustanciales y por no ser sino el enunciado de carencias sin que se señalaran propuestas concretas de solución. Se ha ido expresando otro malestar entre no pocos ciudadanos por el hecho de que el Poder Legislativo no tenga contrapesos políticos eficaces y porque no sea responsable ante los ciudadanos durante su gestión.

Hasta aquí se ha hecho un recorrido por los principales debates y propuestas de lo que resta para lograr una reforma del Estado. Pero hay una cuestión crucial. En todo ese proceso de revisión y replanteamiento de las instituciones públicas el punto nodal es cómo incidir para resolver la inmensa brecha de inequidad que divide al pueblo mexicano. Si esto no se atiende, si no se llega a formas que impulsen la elevación de vida de los mexicanos, la reforma del Estado quedará inconclusa.

Bibliografía

- ABOITES, Jaime, *Industrialización y desarrollo agrícola en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana y Editorial Plaza y Valdés, 1989.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor, *La ceniza y la semilla*, Ediciones Cal y Arena, México, 2000.
- ALBA VEGA, Carlos, *Liderazgo y reorganización de las empresas mexicanas: una perspectiva comparada con las de Alemania, Estados Unidos y Hong-Kong. Resultados de una encuesta*. México, El Colegio de México/Fundación K. Adenauer/Coparmex, 1997.
- ALBERONI, E., *Movimiento e institución*, Editora Nacional, Madrid, 1984.
- ALMOND, Gabriel A., "La historia intelectual del concepto de cultura cívica", en Rafael del Águila *et al.*, *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- ALONSO, Jorge, "Jalisco: los problemas de una alternancia", revista *Frontera Norte*, núm. 16, Colef, Tijuana, B.C., 1996.
- , *La democracia de los de abajo en México*, La Jornada, uideg., CIICT-UNAM, México 1997.
- , "De la ciudadanización a la burocratización", ponencia, 1998.
- , *Democracia precaria*, ITESO, Guadalajara, 2000.
- , Bernardo Bátiz y Gabriel García, *Los derechos humanos y los retos del nuevo milenio*, ITESO-III, D.F., 2000.
- y J.M. Ramírez Sáiz, *La democracia de los de abajo en Jalisco*, uideg-CUCSH, CIESAS, CICH-UNAM, CEEJ, Guadalajara, 1996.
- ANDERSON, Perry, "Ideas y acción política en los cambios históricos", en *La izquierda ante los nuevos tiempos*, Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República, México, 2001.
- ARBÓS, Xavier y Salvador Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Siglo XXI de España*, Madrid, 1993.
- ARENDT, H. "Los derechos públicos y los intereses privados", en M. Mooney y F. Stuber (comps.), *Los humanistas y la política*, FCE, México 1984.
- , *On Violence (1969)*, reprinted in Steven Lukes (editor), *Power*, New York University Press, 1977.
- ARROYO, Alberto, *Crítica de dos décadas de política salarial y fundamento para una alternativa viable*, ponencia para el V Seminario de Política Social, Universi-