

TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO ¿ES POSIBLE UNA REGRESIÓN?*

Irma MÉNDEZ DE HOYOS**

SUMARIO: *Introducción. I. Las interpretaciones de la transición. II. Evolución del grado de justicia de las leyes electorales federales. III. Evolución del grado de justicia de las leyes electorales estatales. IV. La competitividad en elecciones presidenciales. V. La competitividad en elecciones de diputados federales. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.*

INTRODUCCIÓN

ES IMPORTANTE iniciar con una reflexión sobre el camino andado en materia de democracia para después usar una serie de herramientas metodológicas que permitan ver qué tan sólida es nuestra democracia y en esa medida juzgar si es posible una regresión a donde estábamos hace 20 años.

El sistema político en México ha experimentado cambios drásticos en las últimas dos décadas. La transición a la democracia significó el tránsito de un sistema de partidos hegemónico que inicia su desmoronamiento en 1988 a un sistema plural y competitivo, claramente, desde 1994. Para 1997, México entra a la lista de democracias electorales, tras haber aprobado cambios sustantivos a las reglas electorales que significaron, entre otras cosas, la construcción de órganos electorales autónomos del gobierno en turno y formado fundamentalmente por ciudadanos sin filiación partidista.

El sistema electoral federal logró pues ser transformado hasta garantizar en lo general elecciones libres, transparentes y justas.

Las elecciones posteriores a 1997, año en que inicia el periodo de gobiernos sin mayoría, confirman la celebración de elecciones democráticas en el país. En las elecciones del 2000 se da por primera vez, en más de 70

* Este artículo actualiza algunos cuadros incluidos en el libro “Transición a la democracia en México: competencia partidista y reformas electorales, 1977-2003”, a partir de los resultados de la elección de 2006 y retoma otros para fines del análisis que se presenta.

** Profesor-investigador de tiempo completo en la FLACSO, sede México, y Coordinadora de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la misma institución.

años, la alternancia en el poder ejecutivo federal con el principal partido de oposición a la cabeza, el PAN, mientras en el 2003 inicia la era de elecciones democráticas y el proceso de su consolidación.

En términos de la composición del sistema de partidos la elección de 1988 significó un realineamiento. Hasta antes de ese año dicho sistema estaba integrado por el PRI como partido hegemónico, por partidos secundarios como el PARM, PFCRN, PPS, generalmente aliados del Revolucionario Institucional en las contiendas presidenciales, y por escasos partidos de oposición independientes como el PAN, el más antiguo y sólido, seguido por el PMS a la izquierda y el PDM a la derecha del espectro ideológico. La formación del FDN en 1988 y su transformación en PRD en 1991 modificó sustantivamente el escenario partidista.

A partir de 1988 y hasta el 2003 el nuevo sistema de partidos mostró a la vez signos de estabilidad y de cambio. Entre los primeros destaca la clara y creciente tendencia de competitividad electoral, el apego a las nuevas reglas del juego y la falta de mayorías en el Congreso. Entre los segundos sobresalen la incorporación de nuevos partidos a la competencia electoral, el fortalecimiento del vínculo entre partidismos y orientaciones ideológicas y una importante volatilidad electoral, lo que supone cambios en las preferencias electorales. Esto ha permitido que al tiempo que algunas “clientelas partidistas”, sobretodo vinculadas a los tres partidos más grandes se hayan ido consolidando, un núcleo cada vez mayor de ciudadanos se haya declarado independiente (o apartidista), cuyo peso e importancia fue evidente en las elecciones federales de 2003 y 2006.

Las elecciones de 2006 modificaron el panorama electoral del país sugiriendo ante todo, que es el cambio y no la estabilidad el rasgo predominante del sistema de partidos mexicanos. Estas elecciones significaron en primer lugar, un cambio en la configuración del sistema de partidos, el cambio de un desalineamiento, a un posible realineamiento. También representó un cambio en la estructura de la competencia y en el espectro ideológico izquierda-derecha. Muestra de ello fue el desplazamiento del PRI al tercer lugar nacional, el fortalecimiento sin precedentes del PRD y la fuerte disputa entre este partido y el PAN por el triunfo en la Presidencia de la República.

Las elecciones del 2006, inéditas en muchos sentidos, han significado una dura prueba para la solidez de las instituciones electorales que emergieron de la reforma de 1996. Como las primeras elecciones temáticas y por tanto ideológicas han puesto de manifiesto la fuerte polarización política y particularmente partidista e ideológica que existe en el país. Ante todo, esta elección coloca en el centro del debate público nuestra capaci-

dad como sociedad para consolidar los avances democráticos logrados o estancarnos en luchas intestinas por espacios de poder ante la incapacidad de nuestras instituciones políticas para administrar las ambiciones propias de los políticos, hacer valer la ley y responder a las demandas sociales de paz y justicia social.

A continuación se presenta parte de la evidencia que muestra cómo y cuándo se llevó a cabo la transición a la democracia en México. Esto permitirá tener una visión de conjunto, valorar qué tan sólidas son las elecciones democráticas en el país y qué tan posible es una regresión en este terreno que constituye sin duda el piso básico de cualquier democracia.

Aunque las regresiones a sistemas autoritarios son posibles, sólo representa una amenaza real en la medida en que las elecciones libres, justas y transparentes no están consolidadas.

I. LAS INTERPRETACIONES DE LA TRANSICIÓN

La transición mexicana a la democracia¹ ha sido objeto de innumerables estudios. En muchos de ellos se hace una constante referencia a las reformas electorales y al fortalecimiento paulatino de los partidos de oposición como los mecanismos fundamentales del cambio político en México.² En este sentido, parece haber un consenso respecto al caso mexicano como uno más de democratización por la vía electoral.³ Sobre la base de este consenso las diversas interpretaciones sobre la transición en México difieren en términos de temporalidad –cuándo empezó y terminó la transición–, así como el papel de los actores y procesos clave y respecto del momento en que el sistema político se encuentra ahora.

En este sentido, a diferencia de quienes acentúan la deslegitimación del monopolio de un partido o los pactos entre élites, en este trabajo se

¹ Sólo como referencia vale la pena recordar que, según O'DONELL, el concepto de transición hace referencia al “intervalo que se extiende entre un régimen político y otro... Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno de algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de alguna alternativa revolucionaria”. *Vid., id., Transiciones desde un gobierno autoritario: 4 conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 19-30.

² BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro y José WOLDENBERG, *La mecánica del cambio político en México*.

³ *Vid.,* SCHEDLER, Andreas, “The Nested Game of democratization by Elections”, en *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 1 pp. 103-122.

enfatisa el papel que ha desempeñado la competencia en la arena electoral y su atributo fundamental, la competitividad. Se afirma que han sido éstas las fuerzas que han fracturado las instituciones autoritarias utilizadas por décadas para llevar a cabo elecciones pretendidamente democráticas pero, en realidad, profundamente fraudulentas y manipuladas.⁴

Como se expone a continuación, la competitividad permitió a los partidos de oposición romper el ciclo de competencia limitada, fundado en las leyes electorales diseñadas por décadas para mantener el *status quo* y la dominación del partido en el poder. Por su parte, las reformas electorales aprobadas en el periodo 1990-1996 lograron mover a los sistemas electorales federal y estatales hacia elecciones libres, justas y transparentes. La interrelación entre competitividad electoral y referencias electorales generó una dinámica que hizo posible modificar paulatinamente las reglas del juego hasta hacerlas más justas, garante de una competencia electoral libre, equitativa y transparente (en lo general), lo que a su vez hizo posible el fortalecimiento paulatino de los partidos políticos.

II. EVOLUCIÓN DEL GRADO DE JUSTICIA DE LAS LEYES ELECTORALES FEDERALES

A partir de la aplicación de los criterios internacionales para elecciones libres y justas aprobados por la Unión Interparlamentaria en 1994,⁵ es posible medir el grado de justicia de las leyes electorales federales y locales en México. En el caso de las primeras, se destaca que a partir de la aprobación del COFIPE en 1990 el grado de justicia de las normas comenzó a elevarse aunque de manera muy incipiente. En la tabla 1 se muestra el grado de justicia de las reformas electorales federales. Como se observa, la reforma de 1994 fue la que realmente marcó el tránsito del sistema electoral federal hacia elecciones libres, justas y transparentes en principio. El siguiente gran paso sucedió con la reforma electoral de 1996.

⁴ Vid., MÉNDEZ, DE HOYOS, Irma, *Transición a la Democracia en México: Reformas electorales y competencia partidista 1977-2003*, México, FCE, 2006, p. 14.

⁵ Estos criterios se traducen en 19 requisitos que son o no cubiertos por las leyes electorales.

**TABLA 1. Grado de justicia de las reformas electorales federales.
Criterios para elecciones libres y justas, 1977-1996**

	Criterio	Reformas					
		1977	1986	1990	1993	1994	1996
1	Criterios comprobables para registrarse como votante	0	0	1	1	1	1
2	Derecho a formar un partido	1	1	1	1	1	1
3	Derecho a una campaña equitativa	0	0	0	1	1	1
4	Igualdad de oportunidades de acceso a los medios	0	0	0	0	0	1
5	Restricciones a las candidaturas, actividades de los partidos y derechos de campaña	1	0	1	1	1	0
6	Registro imparcial y efectivo, no discriminatorio de votantes	0	0	0	1	1	1
7	Financiamiento de partidos políticos	0	0	0	0	0	1
8	Educación cívica	0	0	1	1	1	1
9	Personal imparcial	0	0	0	0	1	1
10	Actualización y auditoria del padrón electoral	0	0	0	0	1	1
11	Código de Conducta	0	0	0	0	1	1
12	Medidas para evitar el voto múltiple	0	0	0	0	1	1
13	Integridad en el conteo de votos	0	0	0	0	1	1
14	Calidad de acceso a medios gubernamentales	0	0	0	0	0	1
15	Cobertura imparcial en medios del Estado	0	0	0	0	1	1
16	Garantía del voto secreto	0	0	0	1	1	1
17	Integridad en el proceso de conteo de votos	0	0	0	1	1	1
18	Observadores electorales	0	0	0	1	1	1
19	Autoridad judicial independiente para resolución de disputas	0	0	0	0	0	1
	TOTAL	2	1	4	9	15	18

Gracias al marco normativo aprobado en 1996, las elecciones federales de 1997 fueron reconocidas por muchos como las que marcaron el fin de la transición democrática y el inicio de la consolidación de los cambios realizados. Los comicios federales de 2000 y 2003 confirmaron la celebración de elecciones democráticas, pero también pusieron de manifiesto la urgente necesidad de realizar algunos cambios legales que regulen prácticas como las precampañas, la violación a los topes de campaña o el uso indiscriminado de financiamiento público en medios de comunicación que distorsionan el carácter democrático de las elecciones mexicanas.

Las elecciones de 2006 se llevaron a cabo bajo el marco normativo aprobado en 1996. Pese a los avances que presentó en su momento, los

cambios en la competencia política, la intensa competitividad de los comicios y la dinámica impuesta por la relación dinero-política, entre otros factores, han puesto de manifiesto la necesidad de complementar los cambios aprobados. A ello se añade el fuerte cuestionamiento a las instituciones electorales encabezado por la Alianza por el Bien de Todos, a raíz de los comicios del 2 de julio.

A casi dos meses del proceso electoral no contar con un presidente electo mostró no sólo lo inédito del proceso electoral de 2006, sino las dificultades que enfrentaron las instituciones electorales para dirimir los conflictos que una elección altamente competitiva supone. En el pasado la fórmula que funcionó fue la negociación de nuevas reglas del juego y nuevos actores imparciales ¿Podrá funcionar de nueva cuenta esta fórmula?

III. EVOLUCIÓN DEL GRADO DE JUSTICIA DE LAS LEYES ELECTORALES ESTATALES

La tendencia hacia un ajuste gradual de las leyes electorales locales, siguiendo el patrón de las federales, comenzó a cambiar después de la elección crítica de 1988. Factores como el fortalecimiento de la oposición, la disminución del apoyo electoral del PRI, la alternancia del poder en municipios y estados, y el surgimiento de gobiernos divididos o sin mayoría, crearon un ambiente favorable al surgimiento de nuevas prácticas.

La reforma electoral de 1996 desincentivó en algún sentido la innovación jurídico-electoral pues incluyó entre sus nuevos lineamientos la obligación de todos los estados de establecer reglas para garantizar la igualdad, legalidad y transparencia de los procesos electorales estatales y, a la vez, normas no contrapuestas a las federales. El impacto de esta modificación fue sustantivo, pues a partir de 1996 todos los estados iniciaron una serie de reformas electorales para compatibilizar las normas estatales con las federales, en algunos casos, para buscar nuevos arreglos institucionales que les permitieran encontrar el punto medio entre el estándar normativo federal, las necesidades y condiciones políticas locales.

En términos de la evolución del grado de justicia de las leyes electorales estatales, aplicando los Criterios para Elecciones Libres y Justas a todas las reformas aprobadas en el periodo 1979-2003, se observa que el proceso de reforma a nivel estatal en los primeros tres periodos fue no sólo gradual, sino poco significativo, pues las calificaciones permanecen en el rango entre 0 y 2. Esto indica que todos los estados, entre 1979 y

1987, tenían leyes electorales que estaban muy lejos de garantizar elecciones libres y justas. En contraste, un proceso importante de apertura comenzó entre 1988 y 1993, a juzgar por las variaciones de casi todas las reformas electorales que fluctuaron entre 2 y 10 puntos. Al parecer fueron reformas que sirvieron como base para otros cambios, más que reformas que introdujeran modificaciones sustanciales. Esto es, movieron las arenas electorales locales desde la posición injusta y estática que ocuparon en periodos anteriores, pero no fueron lo bastante lejos como para mejorar significativamente las condiciones de la competencia. No fue, sino hasta el periodo 1994-1996 que la calificación final de las reformas electorales se incrementó considerablemente, al fluctuar entre 11 y 16 puntos. En este periodo, casi todos los Estados realizaron cambios radicales a sus reglas de la competencia, con lo cual, movieron sus sistemas electorales hacia elecciones más justas, libres y transparentes.

**TABLA 2. Grado de justicia de las reformas electorales estatales
Criterios para elecciones libres y justas, 1979-2003^a**

Periodo de Aprobación	1979-1981	1982-1984	1985-1987	1988-1990	1991-1993	1994-1996	1997-1999	2000-2002	2003
Aguascalientes			0		2	10	10	12*	14*
Baja California	1		1		4	13	14	15	16*
Baja California Sur	2				5	13	15	15	15
Campeche			2	5	6		13	13	
Coahuila		1		3		11*	15	16	
Colima	1			2	4	14*	14	15	15
Chiapas				3		16*	16	17	
Chihuahua				1	2	11	12	13	
Durango				2	5	12*	13	12	
Guanajuato	1		2		6	13	14	14	
Guerrero		1	1	5	8	14	15		*
Hidalgo	1				4*	14	14	15	
Jalisco			1		2*	14	15	15*	
México		1		4	9	15	16*	16*	
Michoacán		1			7	15		14	
Morelos		1		2	10	13	13	14	
Nayarit	0		1	2	8	14	15*	15	
Nuevo León			2		9	15	15	16	
Oaxaca			1		5	15	16		
Puebla		0				13	11	14	14
Querétaro					4	13*	14	15	

Quintana Roo		0			4	11	15*	15	15*
San luis Potosí					6*	14*	12*	12*	
Sinaloa				2	6	13	16		
Sonora				3*	7	16			
Tabasco			2		4	16*		16*	
Tamaulipas				0		14	15	15	16
Tlaxcala			1			14*	15		15*
Veracruz	1			2	2	13*		15	
Yucatán				3	5	12			13
Zacatecas	1	0		1	2	11	13		17

^a Los Criterios para Elecciones Libres y Justas aplicables a las leyes electorales estatales se incluyen en el apéndice 2.2 de este capítulo. Los Criterios tienen 19 requisitos con valor de uno si se cumple o 0 en caso contrario, así el rango de valores va de 0 a 19. Conforme más alto es el resultado más requisitos para elecciones libres y justas están satisfechos. *Algunos estados tuvieron 2 reformas en el mismo periodo. Jalisco, Estado de México, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala son estados donde ambas reformas tienen el mismo resultado. Los siguientes estados tuvieron reformas con diferentes resultados. Aguascalientes tuvo una reforma en 2000 con un resultado de 12 y otra en 2001 con un resultado de 14; en 2003 tuvo otra reforma con un resultado también de 14; Baja California tuvo una reforma en 2003 con un resultado de 16 puntos y otra en 2004 con 17; Coahuila tuvo una reforma en 1994 con un resultado de 9 y otra en 1996 con un resultado de 11; Colima tuvo una reforma en 1994 con un resultado de 8 y otra en 1996 con un resultado de 14; Chiapas tuvo una reforma en 1994 con un resultado de 14 y otra en 1995 con resultado de 16; Durango tuvo una reforma en 1994 con un resultado de 11 y otra en 1995 con un resultado de 12; Guerrero tuvo una reforma en 2004 con 16 puntos (que no se identifica en la tabla dado que el análisis contempla solamente hasta el año 2003); Hidalgo tuvo una reforma en 1992 con un resultado de 2 y otra en 1993 con un resultado de 4; Estado de México tuvo una reforma en 1998 con un resultado de 15 y otra en 1999 con un resultado de 16; Querétaro tuvo una reforma en 1994 con un resultado de 10 y otra en 1996 con un resultado de 13; San Luis Potosí tuvo una reforma en 1991 con un resultado de 4 y otra en 1992 con un resultado de 6; así mismo, tuvo una reforma en 1994 con un resultado de 14 y otra en 1996 con un resultado de 12; Tabasco tuvo una reforma en 1994 con un resultado de 11 y otra en 1996 con un resultado de 16; Tlaxcala tuvo una reforma en 2003 con un resultado de 15 y otra en 2004 con un resultado de 16; Veracruz tuvo una reforma en 1994 con resultado de 6 y otra en 1995 con 13. En todos estos casos se señaló en la tabla el valor más alto.

Después de la última reforma federal de 1996, que marcó la independencia total de los órganos electorales federales respecto al gobierno, el proceso de reformas a nivel estatal entró en una nueva fase, en gran medida caracterizada por tendencias diferenciadas en el grado de justicia de las leyes. En algunos estados se percibe un avance muy gradual, sin embargo, sólo en unos cuantos se ha llevado a cabo un cambio acelerado positivo y hay incluso casos de marcado retroceso.⁶

⁶ Hay un número importante de Estados donde ha habido retrocesos pero no enmiendas, de tal manera que podemos hablar de retrasos permanentes. En este caso sobresalen San Luis Potosí, Durango, Michoacán, Oaxaca y en menor medida, Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Guerrero, México, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Veracruz. Los años en que domina esta “manipulación” de las leyes electorales van