

EL PROCESO DEMOCRATIZADOR EN MEXICO*



Carlos Pereyra
José Woldenberg

33

En los últimos veinte años la sociedad mexicana ha transformado muchas de sus prácticas, normas e instituciones políticas. Se ha tratado de un proceso errático, nunca lineal, a través del cual diversos sectores de la sociedad han planteado la necesidad de inaugurar o fortalecer pautas de comportamiento democrático, los cuales han recibido por parte del poder público respuestas diversas, pero que en conjunto han trastocado muchas de las relaciones anteriores. De tal suerte que si bien en México existe un espacio democrático insuficiente y no por completo consolidado, de cara al pasado existe un avance significativo.

* El presente trabajo fue realizado dentro de un proyecto auspiciado por PNUD-UNESCO-CLACSO, sobre la democratización y modernización del Estado en América Latina, y formó parte de un texto más amplio expuesto en un coloquio en Lima, Perú, en julio de 1987.

En México el trabajo fue encomendado al Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET) que dirige Juan Enrique Vega. El coordinador fue Ro-

La pretensión de encuadrar a toda la sociedad bajo el manto del partido del Estado hoy parece desbordada. La diferenciación política-ideológica de la sociedad busca y encuentra fórmulas para su expresión...

Los pilares del sistema político no se han alterado (presidencialismo, partido oficial, incorporación corporativa de las organizaciones de masas al partido y al aparato estatal), sin embargo, los espacios para la existencia e institucionalización de opciones políticas adversas al oficialismo, se han ensanchado.

Hoy por hoy, muchos de los elementos de la cultura política tradicional han perdido fuerza y están siendo sustituidos por otros. No se trata de una mutación, sino

de una coexistencia de valores encontrados, en la que unos aparentemente van a la alta y otros a la baja.

Así, del monolitismo al que dio origen la centralización de las fuerzas que emergen de la Revolución, y que se inició con la fundación del PNR en 1929, y que logró recrearse sin mayores dificultades durante muchas décadas (las opciones por fuera del partido oficial fueron más bien testimoniales o anunciadoras), al momento actual, mucho se ha modificado.

La pretensión de encuadrar a toda la sociedad bajo el manto del partido del Estado hoy parece desbordada. La diferenciación político-ideológica de la sociedad busca y encuentra fórmulas para su expresión, de tal suerte que el monolitismo parece una rara joya del pasado.

La aspiración hacia el monolitismo no ha desaparecido, y los grupos más tradicionales y autoritarios (caciques regionales, franjas de la burocracia política y sindical, y grupos empresariales beligerantes contra la izquierda) no han renunciado a él, pero el naciente pluralismo parece tomar una carta de naturaleza difícil de remontar.

La sola emergencia del pluralismo demanda un clima de tolerancia hacia la diversidad que de por sí angosta las posibilidades de una política abierta y desplegadoamente persecutoria e intimidatoria. No es que la intolerancia sea comportamiento del pasado, dado que en múltiples ámbitos sus raíces son profundas y presentes, sino de constatar que su antónimo ha venido ganando espacios.

Pluralismo y tolerancia son los valores políticos sobre los cuales se ha revalorado la actividad electoral. Esta no acaba de convertirse en el escenario indiscutido de la pugna política, en lo fundamental por los reiterados fraudes que tienden a restarle credibilidad y posibilidad. Sin embargo, si comparamos el México de hoy con el de hace veinte años, es indudable que las contiendas electorales resultan cada vez más importantes.

Antes de la reforma política, para la derecha mucho más importante que la actividad electoral eran las presiones abiertas o disfrazadas que podía ejercer ante el poder. Se trataba de una actividad "informal" tendiente a influir en zonas específicas de la toma de posiciones gubernamentales.

lando Cordera Campos y Rosalba Carrasco y Enrique Provencio realizaron la parte concerniente a la "reforma del Estado". Carlos Pereyra y José Woldenberg realizaron el trabajo que a continuación presentamos.

Se trata de un texto para ser leído y comparado con otros similares de distintos países latinoamericanos, y realizado a partir de un cuestionario básico elaborado por CLACSO. De ahí su tono y alcances.

mentales, mientras la presencia electoral del PAN no sobrepasaba el nivel de un símbolo o un punto de referencia.

Las contiendas políticas reclaman un marco normativo que recree la pluralidad y la tolerancia y que convierta a las elecciones en auténticos momentos decisorios para elegir a gobernantes y legisladores.

Para la izquierda, el revolucionarismo era la divisa casi exclusiva, la cual se alimentaba de su segregación real de los procesos electorales. Con su reconocimiento e institucionalización, la lucha electoral empieza a ser reubicada y apreciada. De tal suerte que la contienda democrática empieza a convertirse en aspiración de muy diversas formaciones políticas.

Todo ello tiende a desembocar en una nueva valoración de la legalidad. Las contiendas políticas reclaman entonces un

marco normativo que recree la pluralidad y la tolerancia y que convierta a las elecciones en auténticos momentos decisorios para elegir a gobernantes y legisladores.

Así, de manera paulatina valores democráticos han venido desplazando de algunos espacios al autoritarismo y el verticalismo. Pluralidad, tolerancia, contiendas electorales y legalidad, no acaban de desterrar al monolitismo, la intolerancia, los chantajes, las expectativas revolucionarias y las prácticas ilegales, pero han ganado un terreno apenas esbozado hace dos décadas.

Derechos como el de manifestación, expresión, reunión, organización, se han fortalecido. Los medios impresos se han diversificado, la actitud gubernamental tiende a ser menos cerrada, los partidos actúan en la legalidad y tienen diversas prerrogativas, aunque por otro lado, subsiste persecución en sindicatos, los medios electrónicos están controlados por monopolios privados o por el gobierno, en el campo la represión es pan de todos los días, y los cuerpos de seguridad actúan en la más completa ilegalidad. Son dos realidades sobrepuestas, en constante conflicto, y que de hecho están modelando el rostro futuro del país.

1. Los antecedentes de la democratización mexicana

Es común señalar la irrupción estudiantil de 1968 como el parteaguas de una historia. Aquella que empezó a cambiar el monolitismo por la democracia. Los estudiantes, sector consentido de los regímenes posrevolucionarios, se convirtieron en el catalizador de una serie de expresiones diversas que a pesar de todo tenía un denominador común: la búsqueda de espacios democráticos para expresarse.

Fueron también un llamado de atención sobre la cerrazón e intolerancia a la que habían arribado los gobiernos posrevolucionarios. La masacre de Tlatelolco fue la expresión de un poder incapaz de entender y atender lo que se le planteaba por conductos autónomos, y del agotamiento de una forma de quehacer político, aquella que no encontraba más salida que la cooptación o la represión.

Pero además, el 68 tuvo una secuela que tendió a multiplicar los conflictos en muy diversos ámbitos. Esa conflictividad es la que planteó un reto a la administración encabezada por el presidente Luis Echeverría.

La revuelta estudiantil se multiplicó por todo el país. Si en 1968 el movimiento se concentró básicamente en el Distrito Federal, a partir de 1970 se producen y reproducen enfrentamientos entre estudiantes y go-

biernos locales de numerosos Estados. En Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Oaxaca, Guerrero, por sólo mencionar los más sobresalientes, por diversos conductos, pero en el marco de un conflicto entre los estudian-

La apertura democrática de Echeverría trató, por lo menos, de abrir cauces para la expresión de una disidencia a la que hasta entonces se le aplicaba como único expediente la persecución.

tes y las autoridades universitarias y/o los gobiernos estatales, se arman escaladas de violencia que reclaman la intervención del gobierno central para buscar fórmulas de solución. Se trata en lo fundamental de movimientos que buscan fórmulas de autogobierno y que chocan con el verticalismo tradicional de los grupos de poder regional. En casi todos los casos, y bajo la pretensión de conciliar al gobierno con los estudiantes de educación superior, el go-

bierno federal actúa como "árbitro" intentando abrir cauces civilizados de solución.

Pero la secuela no se estaciona en el espacio universitario. Jóvenes estudiantes toman vías distintas para manifestar su presencia y su inconformidad. De esa manera se multiplican los esfuerzos por crear nuevas agrupaciones políticas, publicaciones, y en el extremo surgen un buen número de organizaciones guerrilleras.

Todas esas formas de actuación buscan en lo fundamental modificar las instituciones y relaciones políticas tradicionales.

Si ello fuera poco, en el campo se multiplican las invasiones de tierras y los intentos por forjar organizaciones independientes del poder público. Ello acarrea una conflictividad muy aguda en el agro que reclama un nuevo trato estatal.

El mundo sindical, durante casi una década sin mayores conflictos, empieza a resentir los efectos de una ola que llega tanto a los grandes sindicatos nacionales de industria (electricistas, ferrocarrileros) como a infinidad de pequeñas y medianas agrupaciones. Se trata en lo fundamental de un esfuerzo por recuperar para los propios trabajadores a sus organizaciones. Se busca el restablecimiento o la inauguración de las prácticas democráticas que permitan recuperar la iniciativa de los asalariados, hasta ese momento subordinada a las directrices del poder. Además, en el mismo terreno, franjas de asalariados hasta entonces ajenos al sindicalismo empiezan a forjar sus propias agrupaciones sindicales: universitarios, bancarios, técnicos y profesionales de PEMEX, reclaman para sí los derechos de asociación, contratación colectiva y huelga, y desencadenan igualmente conflictos en sus respectivos sectores.

Todo ello además acompañado de una guerrilla campesina que se inicia como forma de autodefensa y evoluciona hacia formas ofensivas de acción, que logra establecer raíces básicamente en el estado de Guerrero.

El cuadro general es de un conflicto en aumento que reclama del poder alguna fórmula de solución. Es de cara a esa situación, que el presidente Echeverría empieza a hablar de una apertura democrática. Se trata, por lo menos, de abrir cauces para la expresión de una disidencia a la que hasta entonces se le aplica como único expediente la persecución. Se inicia entonces un proceso de apertura hacia los intelectuales, se permite una cierta apertura de la prensa (que tendrá su autgolpe más grave en el desplazamiento del periódico *Excélsior* del grupo editorial

encabezado por Julio Sherer), se toleran (hay quien dice que se auspician) los intentos de forjar organizaciones políticas independientes, se aumentan los presupuestos a las universidades y se buscan fórmulas de solución negociadas a los conflictos, se atienden no pocos reclamos campesinos, y algunos procesos organizativos sindicales cuentan con cierto respeto gubernamental (universitarios), aunque a otros se les acaba aniquilando (bancarios). En suma, la presión social empuja a que desde el poder se aflojen algunas de las amarras y se abran algunas rendijas para el quehacer político.

Sobra decir que a las iniciativas de acción armada se les responde con violencia hasta prácticamente aniquilarlas.

La "receptividad" echeverrista, más su discurso tercermundista y el intento por atemperar las profundas desigualdades sociales existentes, sin embargo, abren una brecha entre el gobierno y los sectores más conservadores de los empresarios mexicanos.

El apoyo a la Unidad Popular Chilena y a sus exilados, el intento por llevar adelante una reforma fiscal más equitativa, el discurso "populista", la "apertura democrática", son combatidas con decisión por las capas patronales más poderosas, que llevan el conflicto hasta un punto de distanciamiento mayúsculo. A fines del sexenio, el gobierno de Echeverría todavía expropió importantes propiedades agrarias a los latifundistas del noroeste, y la clase patronal responde con enorme beligerancia.

Es en ese marco que las agrupaciones patronales deciden construir una organización cúpula que las reúna a todas para conjugar esfuerzos y tener una actuación concertada de frente al gobierno. Surge entonces el Consejo Coordinador Empresarial (CCE).

El saldo de la apertura es entonces que si bien logra distensar algunas relaciones políticas, se queda corta de cara a las exigencias de las fuerzas de izquierda. Mientras que por su lado la derecha, asume como una afrenta la política echeverrista, y se dispone a robustecer sus fortalezas.



En ese cuadro igualmente se presentan las primeras manifestaciones de la crisis, y la sucesión presidencial se lleva a cabo sin contendientes: el partido tradicional de la derecha (el PAN), por conflictos internos, no logra postular un candidato a la presidencia, y entonces José López Portillo se presenta solo a las elecciones. El Partido Comunista Mexicano, lanza la candidatura de Valentín Campa, pero dado que carece de registro, la campaña es más bien simbólica y sirve para poner en evidencia el monolitismo del sistema electoral mexicano.

2. La Reforma política

No existe otro país en América Latina con la continuidad ininterrumpida de los procesos electorales observable en México. Desde hace ya muchos decenios, todas las administraciones han asumido el gobierno del Estado con base en veredictos electorales, al punto de que los golpes de fuerza parecen desterrados de la historia mexicana. Sin embargo, esta asombrosa estabilidad del sistema de gobierno no se funda tanto en la legitimidad de las elecciones como en el orden social y político construido a partir de la Revolución de 1910. En efecto, esa estabilidad es producto más del tejido social configurado en los años posteriores a la conmoción revolucionaria, particularmente en la década de los treinta cuando se organizaron centrales obreras y campesinas de alcance nacional, que del papel desempeñado por los procesos electorales. Si el tejido social opera como fundamento decisivo de la estabilidad del sistema de gobierno, se debe a que su entramado conecta de manera estrecha a las organizaciones sociales con el aparato estatal. La historia del país hizo posible, pues, la consolidación del Estado en términos excepcionales para la región latinoamericana, su fuerte vinculación con los núcleos determinantes de la vida social y, además, creó condiciones para una rápida y sostenida expansión económica mediante la cual los sucesivos gobiernos posrevolucionarios recabaron la adhesión de prácticamente toda la sociedad.

Circunstancias como las anteriores desplazaron la función de las elecciones a un plano muy secundario del sistema político mexicano. Si bien la literatura política suele atribuir a las elecciones el papel fundamental en la legitimación del orden estatal, la historia reciente de México es un contraejemplo de peso que obliga a problematizar esa tesis. El análisis de los resultados electorales se vuelve en México una ímproba tarea prácticamente detectivesca, ya que las cifras definitivas nunca se comunican a la opinión pública de manera clara y detallada. Si en los comicios federales apenas se entregan datos globales poco precisos, en el caso de las elecciones locales todo transcurre en una brumosa atmósfera de desinformación. El farragoso y pesado sistema de cómputo empleado impide en demasiadas ocasiones saber qué ocurrió. Cuando al fin hay cifras oficiales elaboradas por la comisión electoral correspondiente, no se hace el menor esfuerzo para difundirlas.

Ello refleja, sin duda, la importancia sólo relativa que tiene para el poder político esta forma de legitimación, la escasa tradición en México de un efectivo juego partidario y el incipiente grado de politización en el que se desenvuelve la vida social en nuestro país.

En cualquier caso como decíamos, la creciente complejidad de la sociedad mexicana, las dificultades cada vez más notorias para que el partido político fundado por la corriente vencedora en el movimiento

revolucionario pueda englobar todas las iniciativas y aspiraciones sociales, así como los obstáculos que empezaron a surgir en el propio proceso de expansión económica, acabaron confiriéndole mayor relevancia a la legitimidad electoral. A mediados de los años setenta, empezaba a ser evidente que el horizonte de la estabilidad del sistema de gobierno se vería amenazado si no se introducía una reforma política capaz de abrir el juego electoral a fuerzas cuya actividad en la sociedad no encontraba correspondencia en los mecanismos de representación ciudadana. En los primeros meses de 1977 Jesús Reyes Heróles, uno de los ideólogos priistas más significativos y entonces secretario de Gobernación, anunció que "el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo". Sin especificar

La asombrosa estabilidad del sistema de gobierno no se funda tanto en la legitimidad de las elecciones como en el orden social y político construido a partir de la Revolución de 1910.

todavía el contenido preciso de las modificaciones, el discurso de Reyes Heróles se refirió a un próximo ensanchamiento de "las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional". El Estado mexicano, caracterizado en ese discurso como "fuerte por su legitimidad constitucional y sustento popular, por sus facultades en materia económica

y social", se planteaba avanzar hacia la renovación del sistema político debido a la progresiva separación entre lo que ocurría en la esfera institucional legalmente reconocida de la *sociedad política* y lo que sucedía en la base de la sociedad.

El proyecto de renovación, por supuesto, no era respaldado de manera unánime. En su discurso Reyes Heróles admitía: "hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno, que lo conduciría a la rigidez. Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y a nuevas realidades. . . el sistema, encerrado en sí mismo, prescindiría de lo que está afuera en el cuadro social y reduciría su ámbito de acción al empleo de medidas coactivas". Con una fórmula afortunada, Reyes Heróles advertía el riesgo de despertar al *México bronco*. Si la renovación del sistema político estaba tanto en la perspectiva inmediata de fuerzas disidentes que buscaban el camino de su propia organización, como en el horizonte de la corriente reformadora que ha mantenido el gobierno del Estado, no podía subestimarse el peso de quienes al favorecer el endurecimiento, atentaban contra la formación política de la oposición, particularmente aquella ligada a los grupos sociales del bloque dominado, y, a la vez, contra la subsistencia misma del régimen prevaleciente.

Prácticamente a todo lo largo del siglo, los procedimientos electorales experimentaron sucesivas modificaciones. Si bien la legitimidad del orden estatal no descansaba de manera predominante en la competencia electoral, el Estado de la Revolución Mexicana fue desde un comienzo sensible a la ratificación formal de los gobiernos en actos que tenían más corte plebiscitario que carácter propiamente electoral. En los setenta años transcurridos desde que en 1916 el movimiento constitucionalista triunfó y se dio a la tarea de reestructurar el Estado mexicano, ni siquiera en momentos de grave convulsión social y política dejaron de llevarse a cabo los rituales plebiscitarios. Las pautas de su realización se perfeccio-

En 1976, la ausencia de candidatos panistas y el apoyo del PPS y PARM al candidato oficial, condujeron a unas elecciones con candidato único, lo que ponía de relieve el carácter restringido de la democracia política.

naron progresivamente. De casillas controladas por quienes tuvieran la fuerza para hacerlo, se pasó a un régimen electoral organizado por el propio gobierno, se accedió a un efectivo sufragio universal con la incorporación de las mujeres al derecho de voto, en un país con estructura poblacional joven se redujo la edad mínima para obtener la ciudadanía de 21 a 18 años y, en fin, se estableció la figura de *diputados de partido* para posibilitar el ingreso a la Cámara de agrupamientos políticos minoritarios que no obtenían la mayoría en ningún distrito electoral (hasta un tope máximo de 20 diputaciones según su porcentaje de votos).

En cualquier caso, esas sucesivas reformas a la legislación electoral no impidieron que el cuadro de partidos con presencia en las elecciones fuera demasiado restringido, en comparación con las fuerzas reales actuantes en la sociedad. Junto al partido fundado por el propio Estado de la Revolución Mexicana (denominado originalmente Partido Nacional Revolucionario, después Partido de la Revolución Mexicana y, más tarde, Partido Revolucionario Institucional), estaba el Partido de Acción Nacional surgido a finales de los años treinta como reacción de grupos conservadores preocupados por la dinámica que el gobierno de Cárde-

nas imprimía a la cosa pública, el Partido Popular (más tarde Partido Popular Socialista), desprendimiento del PRI cuando éste comenzó a abandonar el programa revolucionario original y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, organismo artificial creado desde el gobierno para dar salida a conflictos internos en el partido oficial. Este sistema de cuatro partidos (bipartidista de hecho) no respondía más a la complejidad de la sociedad mexicana. Como apuntábamos, la decisión del

PAN de no presentar candidato a la Presidencia en las elecciones de 1976, junto al habitual apoyo de PPS y PARM al candidato oficial, condujeron a unas elecciones con candidato único, lo que ponía de relieve el carácter restringido de la democracia política en México.

En tal virtud, en 1977 el gobierno hizo pública su decisión de abrir paso a otra reforma política. Cuando en casi todo el subcontinente latinoamericano, regímenes dictatoriales suspendían o cancelaban de manera definitiva la actividad legal de los partidos, particularmente los que planteaban una opción socialista pero también los de antigua tradición liberal, en México, por el contrario, la Presidencia de la República formulaba un proyecto de adiciones y modificaciones a la ley entre las cuales se incluía "la constitucionalización de los partidos políticos". El texto enviado a la Cámara de Diputados señalaba: "El ejecutivo a mi cargo está convencido de que esta iniciativa, como principio de la reforma política, habrá de fortalecer a la colectividad nacional y servirá para obtener un nuevo consenso". El núcleo de la reforma radicó en el aflojamiento de los requisitos impuestos a los partidos para tener registro y derecho a participar en las elecciones. Por otra parte, se modificaba la estructura de representación en la Cámara de modo que junto a 300 diputados electorales por la vía de la mayoría relativa una cuarta parte de las diputaciones se distribuiría proporcionalmente entre los partidos minoritarios. Ahora, para obtener el reconocimiento legal como partido se podía optar por dos vías.

1. "El registro definitivo" que demandaba: a) tres mil afiliados en cuando menos la mitad de las entidades federativas (32) o trescientos afiliados en cuando menos la mitad de los distritos electorales uninominales (300), b) en ninguno de los dos casos los afiliados podían ser menos de 65 mil, c) realizar en cada una de las entidades federativas o en los distritos electorales asamblea pública en presencia de un juez, notario o funcionario de la Comisión Federal Electoral, d) y contar con una declaración de principios, un programa de acción y unos estatutos.

2. "El registro condicionado al Resultado de las Elecciones", demandaba además de los requisitos del punto "d", "representar una corriente de opinión" y haber "realizado una actividad política permanente durante los cuatro años anteriores a la solicitud de registro". Una vez otorgado el "registro condicionado", el partido estaba obligado a obtener cuando menos el 1.5% de la votación para alcanzar su registro definitivo. Cabe señalar que fue esta ruta la que recorrieron todos los nuevos partidos que demandaron ser reconocidos.

Por esa vía se legalizaron en 1978 el Partido Comunista Mexicano, el Partido Socialista de los Trabajadores y el Partido Demócrata Mexicano (sinarquista), en 1981, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (troskista), y en 1984, el Partido Mexicano de los Trabajadores.

Todos ellos, al momento de obtener más del 1.5% de la votación de diputados plurinominales estuvieron en la posibilidad de acceder con su respectivo grupo parlamentario a la Cámara de Diputados, con lo cual el espectro político en ese órgano legislativo se amplió considerablemente.

Desde que se anunció el proyecto de introducir reformas políticas, todo ocurrió como si tal proceso incumbiera sólo al gobierno y a los partidos políticos. Periodistas y observadores de la cosa pública sí concedieron inmediata atención a un fenómeno que modificaría el funcionamiento del sistema político mexicano. Sin embargo, los organismos sociales tanto de carácter sindical como los de la clase dominante mantuvieron completo mutismo a pesar de que la Comisión Federal Electoral organizó audiencias públicas para conocer diversas opiniones sobre el propósito presidencial de reforma política. El hermetismo fue finalmente roto por lo que respecta a la principal organización sindical del país. El Instituto de Educación Obrera de la Confederación de Trabajadores de México dio a conocer un documento precisando la posición del eslabón más fuerte del sindicalismo oficial. El texto resultó la verificación puntual de las sospechas sobre la decidida oposición de la CTM al proceso de reforma política. En efecto, se trata ante todo del firme rechazo a cualquier intento de llevar los propósitos reformistas al terreno sindical, bajo la amenaza de "ponderar con seriedad la posibilidad de constituir el Partido del Proletariado". Este gesto intimidatorio no pasa de ser un chantaje elemental, pues la burocracia sindical no hubiera podido materializar la amenaza de separar al sector obrero del PRI.

Los líderes cetemistas partían de un supuesto relativamente válido: "La inconformidad popular se pretende resolver, o atenuar, ampliando las libertades políticas y la participación ciudadana en los asuntos públicos, ante la imposibilidad de salvar el conflicto económico, ya que no se quiere afectar a los intereses y privilegios del gran capital". Tal supuesto no justificaba, sin embargo, su caracterización economicista: "La reforma política constituye una respuesta del sistema político mexicano a la crisis económica". A decir verdad, la reforma fue una respuesta a

Las elecciones federales de 1979 fueron la primera prueba electoral de la reforma política.

dificultades políticas agravadas, tal vez, por la crisis económica. La organización sindical era, por lo demás, una de las estructuras más dañadas en el deterioro del sistema político mexicano. Frente a ese deterioro la CTM planteaba dos objetivos básicos: "garantizar a los sectores (del PRI) su participación decisiva en todos los asuntos concernientes a la actividad política partidista y electoral" y preservar la "unidad política como base de la unidad sindical y viceversa".

La burocracia sindical se proponía condicionar los inevitables reajustes en el PRI. Preocupaban a la CTM las previsibles repercusiones de la reforma política en el partido oficial. Por ello el documento exigía: "Organizar a los sectores sociales afines a los principios y programas del partido, apuntalar a la clase trabajadora, para atenuar la presión que sobre él ejercerán los partidos de oposición". Se trataba de impedir que los reajustes se tradujeran en algún desplazamiento de la burocracia sindical en el aparato priísta y de ahí las presiones para lograr mayor peso específico del sector obrero, lo que permitiría mantener las líneas del sindicalismo oficial en la anunciada restructuración: conservar el sistema corporativo de sectores y el sistema de posiciones en la designación de candidatos priístas a cargo de la elección.

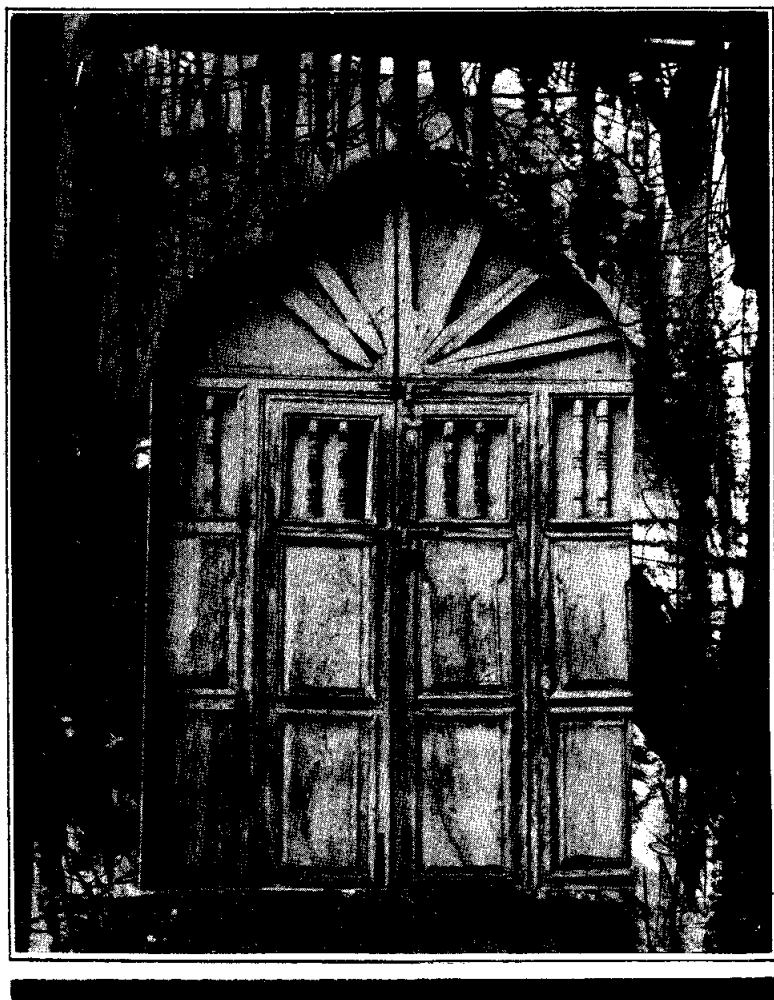
El documento exhibía una preocupación obsesiva: "el deterioro del nivel de vida de amplias capas de la población, la crisis económica, su propia línea política e ideológica, conferirá al Partido Comunista Mexicano, una vez legalizado, ampliar posibilidades para captar porcentajes importantes de los sectores politizados e incorformes del país afiliados o no a partidos políticos. . . de continuar la crisis económica, cuyo peso se ha apoyado exclusivamente en las masas trabajadoras, los partidos de oposición disponen de pretextos concretos y justificados para motivar a los trabajadores e incorporarlos a sus filas, o propiciar, en el mejor de los casos, la dispersión de su acción política". A diez años de la reforma política de 1977, es fácil mostrar el carácter infundado de esa preocupación. A pesar de que el curso posterior de la crisis alcanzó niveles insospechados entonces en términos de pérdida del poder adquisitivo de las clases trabajadoras y desempleo, los partidos de oposición desde la izquierda no avanzaron en el sentido que la CTM temía.

Los demás organismos sociales recibieron con indiferencia la iniciativa de reforma política. La ausencia de un sistema electoral competitivo y el papel secundario de las elecciones en la legitimación del gobierno crearon una atmósfera en la cual para los actores sociales era poco menos que irrelevante lo que ocurriera en el ámbito de la *sociedad política*. No hubo pronunciamientos definidos, ni favorables ni contrarios, provenientes de los organismos empresariales o de instituciones como la Iglesia, agrupaciones campesinas, etc. Lo que para los partidos políticos representaba el ensanchamiento largamente esperado del sistema político por el cual había pugnado desde tiempo atrás, era visto sin entusiasmo tanto por los organismos sociales del bloque dominante como por las organizaciones en las que cristaliza la iniciativa popular. Una vieja tradición en virtud de la cual los organismos sociales se conciben a sí mismos como *grupos de presión* sin otro horizonte que forcejear y negociar cuotas de poder y reivindicaciones puntuales con las instituciones públicas, dio como resultado escasa atención a las vicisitudes de la vida política en sentido estricto.

Las elecciones federales de 1979 fueron la primera prueba electoral de la reforma política. Confirmaron tanto su justificación histórica como los obstáculos que debía superar antes de realmente consolidar un nuevo tipo de relaciones políticas en el país. El cumplimiento de sus objetivos (fortalecer el sistema de partidos integrado por cuatro organismos registrados que no representaban de manera suficiente las corrientes políticas existentes en el país; ampliar los cauces institucionales de acción política, toda vez que el rechazo al pluralismo y el desconocimiento de núcleos importantes de la oposición minaba la legitimidad del poder; propiciar la participación legal de tendencias disidentes a fin de preservar la estabilidad de la dominación política y atenuar el riesgo latente de brotes de descontento fuera de control) implicó la ampliación del espacio democrático. De allí la convergencia circunstancial entre los propósitos oficiales y el interés de la oposición, no obstante los subterfugios en las modificaciones a la ley electoral pensados para mantener el predominio del partido del Estado.

Participaron, en efecto, fuerzas políticas antes no reconocidas por el Estado y el mecanismo electoral dio entrada a organismos hasta entonces marginados: Partido Comunista Mexicano, Partido Demócrata Mexicano y Partido Socialista de los Trabajadores. Años después se dio registro también al Partido Mexicano de los Trabajadores y al Partido Revolucionario de los Trabajadores. Los partidos de oposición pudieron desplegar su propaganda en todo el territorio nacional, a pesar de los eventuales atropellos. Los ciudadanos tuvieron oportunidad de conocer otras formas de concebir la problemática de la sociedad mexicana. Se frenó la satanización de los comunistas, no obstante la cerrazón de considerables núcleos eclesiásticos y sectores empresariales reaccionarios y de la propia burocracia del partido oficial. La Coalición de Izquierda, centrada en torno al PCM, emergió como la tercera fuerza electoral del país, aunque con una votación muy por debajo de la priista y panista. La Cámara de Diputados tuvo una representación más amplia de las fuerzas políticas actuantes en la sociedad.

La incorporación en 1979 de nuevos partidos en la contienda electoral no abatió la abstención: millones de ciudadanos persistieron en su costumbre de no acudir a las urnas, si bien votaron por esos partidos un millón 300 mil personas que, en otras condiciones, habrían aumentado las cifras de la abstención en alguna escala. El bajo índice de participación en las elecciones puso de relieve la reducida base social en la que se apoya el sistema político, inclusive después de la ampliación derivada de la reforma. No podía ser de otra manera por cuanto la participación electoral es correlativa con el grado de participación en la vida política. No es cierto, como parecen suponerlo algunos, que la abstención electoral se da en el marco de una intensa actividad política. Más bien, por el contrario, esa abstención refleja la precariedad de la participación consciente del pueblo mexicano en los diversos mecanismos de discusión y decisión. Sólo un pequeño porcentaje de la abstención responde a una definición ideológica precisa; la mayor parte de la indiferencia electoral no es sino una modalidad específica de la indiferencia política general. Si la abstención es índice (descontados los problemas derivados del atraso cultural y la débil incorporación de grandes núcleos a la vida institucional) de la menguada credibilidad que tienen los procesos electorales para vastos sectores de la población mexicana, también muestra el largo trecho que le falta recorrer al sistema político, incluidos



los agrupamientos de oposición, para conectar las preocupaciones cotidianas de los habitantes con el funcionamiento orgánico de los partidos. Si puede afirmarse con fundamento que la conducta del PRI ha rebajado el interés de muchas personas en la cosa pública, ello no disminuye la cuota de responsabilidad de los otros partidos, cuyas elaboraciones programáticas distan todavía de presentar al electorado opciones claramente delineadas. Si la reforma permitió la intervención de más partidos pero no atrajo a las urnas a un mayor número de ciudadanos, de ello no se sigue que haya fracasado. La democratización del país no avanzaría por una ruta distinta a la configuración por la reforma, sino por la vía de su profundización.

En un país donde muchas veces se asesta trato de tropa enemiga a quienes participan en acciones reivindicatorias de sus derechos (como lo atestiguan los frecuentes ceses y despidos de trabajadores por motivos político-sindicales y los no tan infrecuentes asesinatos de líderes campesinos), la reforma política permitió, por lo menos, ubicar las tareas de los partidos registrados en un marco de legalidad. No obstante ciertas opiniones izquierdistas de que la reforma política es sobre to-

do un instrumento del gobierno, lo cierto es que frente a las arbitrariedades utilizadas contra los sectores sociales que se movilizan en defensa de sus intereses, contribuyó de manera decisiva a crear un espacio de legalidad para la actividad partidaria.

Debido en parte al clima de pluralismo ideológico abierto por la reforma política y, sobre todo, en virtud de la nacionalización de la banca, se produjo un quiebre de las relaciones entre el gobierno y el polo dominante de la sociedad civil.

El impacto de la reforma política pudo ser cabalmente aquilatado durante las elecciones de 1982. En esos comicios se eligieron presidente de la República, los integrantes del Congreso Federal (diputados y senadores), varios gobernadores, congresos locales y ayuntamientos. Si seis años antes se había presentado un solo candidato registrado a la presidencia, ahora los electores podían optar entre siete. Los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano,

Socialista de los Trabajadores, Revolucionario de los Trabajadores y Socialdemócrata, registraron a sus respectivos candidatos, mientras el Popular Socialista y el Auténtico de la Revolución Mexicana apoyaban al candidato del PRI.

Siete de los nueve partidos contendientes lograron sus registros, y seis de ellos estuvieron en posibilidad de contar con sus respectivos grupos parlamentarios. Las opciones políticas se diversificaron y la lucha electoral adquirió mayor relevancia.

Debido en parte al clima de pluralismo ideológico abierto por la reforma política y, sobre todo, en virtud de la nacionalización de la banca en septiembre de 1982, se produjo un repentino quiebre de las relaciones entre el gobierno y el polo dominante de la sociedad civil. Si en el momento de la reforma política (1977), los actores sociales permanecieron en general ajenos al asunto, a raíz de la nacionalización bancaria todo se modificó. Los organismos empresariales entraron en un período de profunda autocrítica, lamentando su apoliticismo anterior. Docenas de dirigentes empresariales irrumpieron en el escenario político y muchos de ellos aceptaron participar como candidatos del PAN en los procesos electorales. Desde entonces, a pesar de los esfuerzos gubernamentales por restaurar la complementariedad con esos sectores de la sociedad, se extiende en ellos la idea de que el sistema electoral opera en forma no democrática e impide el eventual cambio de la fuerza gobernante. Se impuso así, como idea fija, la cuestión de la *alternancia*, entendida a la manera del sistema político estadounidense, es decir, como si lo óptimo fuera una estructura bipartidista donde dos organizaciones políticas con escasas diferencias respecto al orden social deseable, estén en capacidad de gobernar por turnos. Este esquema es apoyado por círculos significativos de Washington.

3. Compromisos y pendientes de la actual administración

Durante su campaña, el hoy presidente de la República, Miguel de la Madrid, se comprometió a revisar el estado que guardaba el proceso de reforma política. Él mismo mencionó al municipio, el Senado, el Distrito Federal y la legislación electoral como asignaturas que serían revisadas.

Todas en efecto han tenido un curso para ser evaluadas, pero el ritmo en que marcha el proceso de democratización no parece demasiado acelerado. Veremos cada uno de estos temas.

1. Senado. Fue la propia Cámara de Senadores la encargada de llevar a cabo una serie de foros de consulta, parece evaluar la pertinencia o no de la reforma a la llamada Cámara alta. Y su conclusión fue una, simple y sencilla: no había por qué introducirle cambios, con lo cual el Senado seguirá siendo una institución cerrada a los vientos del pluralismo.

Como se sabe, el senado se integra con dos senadores por Estado, y dadas las tendencias electorales actuales todos los escaños son ocupados por los candidatos postulados por el PRI. A pesar de que la votación del PRI en las elecciones de 1982 no alcanzó el 70%, cuenta con el 100% de los senadores.

Ante esa situación, diversos partidos plantearon fórmulas para inyectarle la vitamina del pluralismo al Senado. Aumentando el número de senadores de las bancas, se podía sin afectar una integración igualitaria por Estados, contar con un senado multicolor. Sin embargo, en esta materia, las corrientes oficialistas decidieron mantener a la de Senadores como una Cámara hermética. Así que la asignación sigue pendiente, (hay que señalar que algunos partidos —PSUM y PPS— se pronunciaron por la desaparición de esa Cámara, para integrar un Congreso unicameral, pero si lo anterior no prosperó, menos esta iniciativa).

2. Legislación electoral. Donde el debate adquirió más resonancia fue en relación a la normatividad electoral. El presidente, a través de la Secretaría de Gobernación, llamó a una serie de foros de consulta para analizar la mencionada legislación. La discusión fue larga, complicada y normalmente polarizada, y al final, el presidente envió al Congreso una propuesta de modificaciones constitucionales acompañada de un nuevo Código Federal Electoral (que inhabilitó a la LOPPE), que remodela el marco normativo de las elecciones.

Si bien en materia electoral es difícil tener una sola perspectiva sobre las reglas del juego, desde nuestro punto de vista los avances y retrocesos de la ley serían los siguientes.

Avances: a) La nueva forma de integración de la Cámara de Diputados que será más proporcional que la anterior. Uno de los principales defectos de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales con la que se inauguró la reforma política fue que 300 diputados territoriales y 100 de representación proporcional arrojaban resultados donde el PRI seguía manteniendo una sobrerrepresentación en ese órgano legislativo. Con la expedición del Código Federal Electoral en 1986 (que substituyó a la LOPPE) el porcentaje de los votos estará más cercano al porcentaje de diputados. b) La reglamentación de las prerrogativas a los partidos. Tanto en materia de subsidios económicos, como de acceso a los medios de comunicación masiva (radio y televisión), pasando por las franquicias postales y la extensión de impuestos quedaron reglamentados en el nuevo Código, lo cual debe conducir al destierro el método discrecional de aplicación por parte de las autoridades correspondientes. c) La remoción de los obstáculos para constituir coaliciones electorales. A exigencia fundamentalmente de la izquierda, se desarmaron los obstáculos legales que impedían la integración de una coalición electoral. Antes la ley obligaba a los eventuales coaligados a que la coalición fuera registrada como un nuevo partido o a que los votos para re-

frendar el registro se le computaran exclusivamente a uno de los partidos. Con ello prácticamente las coaliciones estaban prohibidas. Ahora, la ley las permite y demanda solamente que los partidos decidan el orden de

La defensa del voto entre agrupaciones políticas con programas incluso antagónicos dan fe de que el reclamo democrático tiende a expandirse y que en torno a él se está desarrollando un nuevo tipo de conflicto.

asignación de 1.5% para efectos del registro. d) Se redujo el tiempo entre la emisión y el cómputo de los votos. En la antigua legislación era necesaria una semana antes de tener resultados oficiales. Ahora, a los 4 días se darán a conocer cifras oficiales. e) Se sufragará en una sola boleta para integrar la Cámara de Diputados. Con anterioridad, el votante tenía la posibilidad de votar en boletas diferentes para diputados uni y plurinominales. Ello se prestó a una serie de "copos electorales" o transferencia de votos del PRI a otros partidos. Ahora, al sufragar en una sola boleta se suprime la posibilidad de ese tráfico de votos. f) Creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral integrado por nueve magistrados que se encargará de ventilar todos los litigios en materia electoral.

Retrocesos o eslabones inmóviles. En este renglón lo más cuestionado y lo que suscitó más la crítica de los partidos de oposición es el refuerzo al control del proceso electoral por parte de la Secretaría de Gobernación y el propio PRI. La fórmula para la integración de la Comisión Federal Electoral resultó tal que el PRI por sí solo tiene la mayoría de los votos. Sin duda este será el litigio que continuará desarrollándose con mayor beligerancia en los años por venir. Se trata del reclamo de los partidos por sacudirse la excesiva *intervención gubernamental* en esa materia, mientras el gobierno sigue considerando que dado que las elecciones constituyen una función pública su intervención es legítima e imprescindible. Junto a ello, el retiro de la fórmula del registro condicionado para eventuales nuevos partidos, y de nuevo la negativa a abrir *el Senado al pluralismo*, son las cuestiones más graves de la nueva legislación desde una perspectiva de apertura. Como se recordará, todos los partidos que se incorporaron al escenario político electoral lo hicieron a partir de la fórmula del registro condicionado, así que suprimirlo tiende a cerrar la puerta de incorporación de nuevas formaciones políticas.

3. Distrito Federal. Paralelamente a las audiencias en relación a la legislación electoral, se realizaron otras en torno a la "participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal". En ese foro las posiciones inmediatamente se polarizaron: todos los partidos (excepto el PRI) plantearon la necesidad de constituir un nuevo Estado de la República en el territorio que hoy ocupa el D.F., mientras el PRI se orientaba por la constitución sólo de un Congreso con facultades restringidas. Prácticamente en el debate no existieron puentes de contacto y al final el presidente decidió enviar al Congreso una iniciativa para crear una Asamblea del D.F.

Los diputados todavía la retocaron y la convirtieron en una Asamblea de Representantes del D.F. Menos que un Congreso, la Asamblea sin embargo, tiene facultades para expedir bandos y reglamentos en diversas materias, y su composición será plural, aunque la fórmula de integración garantiza por el momento una mayoría franca del PRI.



La asamblea resulta un paso adelante de cara al verticalismo absoluto que existía en el D.F., pero no satisfizo las expectativas de los partidos de oposición, que la evalúan como una medida insignificante.

4. Reforma municipal

Desde el comienzo del sexenio se aprobaron modificaciones al artículo 115 constitucional. Los ayuntamientos asumen ahora ciertas facultades de gobierno que hasta entonces eran de los gobiernos estatales. Junto a este proceso de descentralización, el nuevo texto del mencionado artículo 115 incluyó el principio de proporcionalidad en la elección del ayuntamiento. Aunque en varias legislaciones locales ese principio fue en alguna medida desvirtuado con diversas disposiciones orientadas a mantener el predominio del partido mayoritario en los gobiernos municipales, lo cierto es que desde entonces en muchos ayuntamientos del país diversos partidos de oposición participan en el ejercicio del gobierno local. Todo ocurre como si el gobierno buscara compensar su renuencia al juego electoral abierto, por la vía de abrir paso a nuevas formas de intervención de las minorías. A la oposición se le regatean las posibilidades de ser mayoría, pero se ensanchan los márgenes de su participación como minoría. En cualquier caso, la reforma municipal constituyó un avance significativo en el cambio de la ampliación democrática.

Sin embargo, por lo que se refiere a los procesos electorales, hay que señalar que las primeras elecciones locales realizadas durante la actual administración (en 1983) representaron un triunfo sin precedente para la oposición de derecha: el PAN triunfó en las principales ciudades de Chihuahua y en la capital de Durango. Los resultados parecían indicar la disposición gubernamental a reconocer la expresión de la voluntad ciudadana en las urnas, después de que en varias otras elecciones locales el triunfo del partido oficial había sido resultado de la manipulación de los comicios. Si bien el fraude electoral no se produce con la frecuencia que pretende el PAN, sí se recurre a procedimientos tramposos en ocasiones para imponer a candidatos priistas. Sin embargo, en las elecciones posteriores a las arriba mencionadas de 1983 el gobierno volvió a utilizar tales procedimientos, por lo que la experiencia insólita de Chihuahua y Durango fue un simple paréntesis en la habitual manipulación de los comicios. No hay manera de saber con certidumbre cuáles elecciones han sido efectivamente ganadas por el partido del Estado y en cuáles su derrota fue eliminada por el fraude. Lo cierto es que en varias entidades del país se introdujeron modificaciones a la legislación electoral, con el único objeto de impedir la presencia de la oposición en la vigilancia del recuento de votos. Así, por ejemplo, se incluyó una nueva disposición en cuya virtud los partidos sólo pueden acreditar como representantes en las casillas a personas que tengan residencia en las zonas de ubicación. En las elecciones locales posteriores a 1983, el PRI volvió a su tradición de *carro completo*, es decir, las autoridades electorales reconocen el triunfo del partido oficial en todos los casos. Así como la reforma política fue la respuesta estatal a una conflictividad en curso que no encontraba espacio institucional para procesarse, ahora la propia dinámica de los enfrentamientos electorales está generando un nuevo tipo de conflictos que tienen como eje fundamental la exigencia de respeto al sufragio.

El solo hecho de que la credibilidad en los resultados electores sea baja indica que la vía de la *lucha democrática* no está suficientemente asentada. Partidos de muy distinta orientación política han demandado el cumplimiento de un *principio fundador de cualquier régimen* de partidos: el respeto irrestricto a la voluntad mayoritaria plasmada en las urnas.

Sin embargo, la conducta gubernamental no acaba de convencer en cuanto a su compromiso democrático. Ello ha generado conflictos importantes en Chihuahua, Durango, San Luis Potosí, Oaxaca, Nuevo León, entre otras entidades. La formulación de coaliciones o frentes para la *defensa del voto entre agrupaciones políticas* con programas incluso antagónicos dan fe de que el reclamo democrático tiende a expandirse y que en torno a él se está desarrollando un nuevo tipo de conflicto.

Será necesaria una especie de reforma política de la reforma política, donde fundamentalmente se liquiden las prácticas fraudulentas, para abrirle paso franco a la contienda civilizada y democrática entre diversos partidos políticos. Ese parece por el momento, uno de los nudos centrales del litigio entre los partidos y seguramente seguirá generando conflictos en muy diversos confines del país.