

Abril / 2010

# PENSAMIENTO NUEVO

## Democracia en México entre el sufragio efectivo y la reelección popular

Juan Manuel Figueroa Pacheco

---

*Pensamiento Nuevo* es una serie digital de la Fundación Friedrich Ebert en México que pretende ser un espacio fresco de incidencia política a través del diálogo y el debate de ideas entre actores políticos emergentes.

Nuestra era es el momento de cambio más intenso y acelerado de la historia de la humanidad. Nunca antes se han visto transformaciones tan radicales y continuas como hoy. La economía, el mundo del trabajo, la comunicación, las estructuras de poder, la vida social y la forma de pensar evolucionan velozmente. Esto requiere de nuevas ideas y propuestas innovadoras que ayuden a pergeñar el futuro de nuestra realidad.

Las nuevas generaciones de hombres y mujeres, sindicalistas y académicos, activistas de las organizaciones de la sociedad civil y de los partidos políticos, así como funcionarios de gobiernos progresistas encuentran un espacio en *Pensamiento Nuevo*. Las ideas aquí expresadas pretenden abrir sitio para propuestas de nuevos liderazgos democráticos y progresistas que ayuden a profundizar la cultura democrática y mejorar la calidad de la política.

---

*Las opiniones vertidas en los documentos que se presentan, las cuales no han sido sometidas a revisión editorial, así como los análisis y las interpretaciones que en ellos se contienen, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las opiniones y puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert.*

Abril / 2010

# PENSAMIENTO NUEVO



# Democracia en México

## entre el sufragio efectivo y la reelección popular

Juan Manuel Figueroa Pacheco

*El dilema no debe ser si comer es más importante que votar, sino quién tiene derecho a decidir qué es lo más importante.*

Claude Ake

Concluida la elección intermedia del año 2009, el presidente de México, Felipe Calderón, declaró: *“La democracia no puede ni debe reducirse al sufragio... Debemos ser sensibles y atender el llamado que nos han hecho quienes hoy decidieron no votar o no apoyar a ningún partido... Si queremos transformar a México, si realmente queremos cambiar lo que está mal en el país y mejorar lo que está bien, necesitamos de ciudadanos responsables, que den seguimiento a los compromisos de las autoridades y exijan su cumplimiento; a fin de cuentas, en democracia la ciudadanía tiene siempre la última palabra. Por ello, esta elección nos ofrece la oportunidad de reflexionar cómo podremos mejorar nuestro sistema electoral, a fin de acercar más la política a las necesidades, preocupaciones y participación de los ciudadanos. Yo*

*invito a todos los mexicanos a... construir puentes para cerrar la brecha entre ciudadanía y política”*.<sup>1</sup>

Meses después, el 15 de diciembre del mismo año, anunció un decálogo de reformas políticas que buscan incidir en el funcionamiento de la tríada conformada por el sistema político, el sistema de partidos y el sistema electoral.

Sin la mayoría del Partido Acción Nacional (PAN) en las cámaras y con un ambiente nacional crispado por los efectos de haber sido una de las economías más golpeadas por la crisis global, con crecientes índices de violencia por la llamada *“guerra contra el narcotráfico”* y en un año electoral donde habrá comicios para renovar ayuntamientos en 1533 municipios de los 2,441

**Juan Manuel Figueroa Pacheco** es analista político y miembro del programa de liderazgos progresistas para la democracia de la Fundación Friedrich Ebert en México.

1. Discurso pronunciado el 5 julio de 2009.

que existen en el país, además de 12 de las 32 gubernaturas, así como 506 diputaciones locales en 15 estados, dicha propuesta de reformas parece llegar en un momento en el que tanto la opinión pública como los diputados y senadores de la actual Legislatura tienen puesta su atención en otra parte. El mismo coordinador de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI), mayoritaria en la Cámara de Diputados, le sugirió al presidente Calderón ocuparse mejor de asuntos más apremiantes como lo es el empleo de los mexicanos.

Por otro lado, buena parte de las reformas propuestas ya habían sido abanderadas por el senador Manlio Fabio Beltrones, líder de la fracción, también mayoritaria, del PRI en el Senado de la República, quien se mostró sorprendido por la nueva postura del Ejecutivo Federal respecto a temas que se hicieron de lado cuando el Presidente y su partido (PAN) tuvieron la mayoría necesaria para empujar dichas reformas.

## Motivos y alcances de la propuesta

Cualesquiera que sean los cálculos del Presidente Felipe Calderón para poner en el centro del debate dichas reformas, resulta bienvenida la discusión porque a partir del 2000, año de la alternancia para México después de siete décadas, las fuerzas políticas en el país entraron en un marasmo que prácticamente detuvo el ritmo del avance democrático que años antes habían empujado. Hoy

día los partidos políticos que obligaron al PRI a compartir el poder, no muestran ninguna disposición para modificar una coma de legislación que los obligue a compartir su parcela de poder con los ciudadanos comunes.

## El decálogo

Las diez propuestas presentadas por el Ejecutivo pueden dividirse en dos apartados. Por una parte, las reformas tendientes a modificar el sistema electoral y el sistema de partidos:

1. Reección municipal consecutiva hasta por tres períodos.
2. Reección legislativa consecutiva hasta por tres períodos.
3. Aumento del 2% al 4% en el umbral de votos para retener el registro como partido político.
6. Candidaturas independientes para todos los cargos de elección popular.

Por otro lado, están aquellas reformas que buscan incidir en el funcionamiento del sistema político:

4. Reducción de 500 a 400 diputados federales.
5. Facultar al ciudadano para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión.
7. Segunda vuelta electoral para elegir Presidente de la República.
8. Facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para presentar iniciativas de ley en los asuntos de su competencia.
9. Facultar al Presidente de la República para presentar iniciativas preferentes.
10. Facultar expresamente al Presidente

de la República para vetar el presupuesto, incluyendo la figura de “*reconducción presupuestal*”.<sup>2</sup>

Para efectos de organización, este documento analiza las propuestas contenidas sólo en el primer bloque debido a la intimidad con que se ligan dichas reformas entre sí y por los posibles efectos que tendrían en el sistema electoral y en el sistema de partidos. En una siguiente entrega, se tratarán las propuestas de reforma del segundo bloque que persiguen modificaciones en el funcionamiento del sistema político y, en términos generales, pérdida de poder para los partidos políticos en el Congreso.

Si bien dichas reformas ofrecen en el papel un fortalecimiento de los ciudadanos sin partido, del Poder Judicial vía la Suprema Corte y de la figura presidencial, en términos muy prácticos, quien sale ganando con la redistribución de fuerza y la soberrepresentación de mayorías (objetivo del formato de segunda vuelta electoral) es única y exclusivamente el Presidente de la República. Como materia de análisis se utilizó la redacción de cada una las propuestas como fueron anunciadas por el Ejecutivo Federal al Senado.

## Las reformas deseables, las posibles y las necesarias

Sin olvidar que la política es el arte de lo posible, para lograr reformas progresistas es indispensable tener en la mira un objetivo ideal para poder perseguirlo. De otra manera, nos encontraríamos de inicio en un callejón sin salida. Los intentos de cambiar una realidad política de un día para otro además de fútiles resultan bastante peligrosos. Por el contrario, el ideario reformista se basa precisamente en ir modificando, permitáseme la expresión, una tuerca aquí y otra allá dentro del andamiaje institucional. Para no dar vueltas en círculos o avanzar un paso y retroceder otros tres, es necesario delinear con la mayor nitidez el objetivo que se pretende alcanzar para que de inicio nos encaminemos hacia éste: por uno o por otro camino, con una u otra reforma, lo trascendente será no perder de vista la idea–guía, una vez inmersos en el arduo proceso de negociación política.

En consonancia con lo anterior, el objetivo de este trabajo es en primer lugar ubicar la discusión en una idea central para cualquier sistema democrático: *¿Cómo se distribuye el poder?*

Es irrelevante que la palabra democracia esté elevada a rango constitucional, y que se haya convertido en moneda corriente en

2. Se respetó la numeración original con la que el Ejecutivo Federal expuso las diez propuestas.

el léxico de los actores políticos y sociales en México. Para saber si el sistema político de cualquier país es democrático o autoritario, basta con analizar cómo se reparte el poder en esa sociedad.

A partir de esta idea básica es posible discutir un abanico de reformas con la perspectiva necesaria para aspirar, en pequeña pero significativa medida, a retomar el camino de la, aparentemente descomunal, tarea de reformar al Estado en la dirección que conduzca a la consolidación democrática del país; es decir, una nueva distribución de poder que se traduzca en la práctica, no sólo en papel, en una ampliación de derechos de la ciudadanía en general y no nada más, como hasta el día de hoy, de minorías organizadas en defensa de privilegios.

## **El mito de la reelección consecutiva**

Pocas instituciones producen tanto rechazo en el imaginario nacional de los mexicanos como la figura de la reelección consecutiva. En los libros de texto gratuitos (con los que se educa la gran mayoría de los ciudadanos), la reelección ha tenido mala prensa en cualquiera de los ángulos que se le mire. A muy temprana edad se aprende que el ideal antireeleccionista de Francisco I. Madero fue lo que detonó la Revolución Mexicana, la cual trajo la justicia social a un país que padeció la dictadura de Porfirio

Díaz durante tres décadas. Esta misma revolución, una vez institucionalizada, construyó a lo largo de los siguientes 70 años un país de instituciones haciendo a un lado a los caudillos que tanto retraso la habían causado al país. El último de éstos fue Álvaro Obregón, quien también fue el último Presidente en intentar reelegirse (pues habiendo modificado la Constitución y ganado por segunda vez las elecciones fue asesinado a tiros por José de León Toral).

Desde entonces ya no la figura, sino la simple discusión, de la reelección (que se practica en uno u otro formato en la mayoría de regímenes democráticos y cuya presencia es considerada como indispensable por muchos demócratas) ha estado fuera de la agenda de reforma del Estado Mexicano.

Aunque la instauración de la reelección no figuraba en la agenda original de Felipe Calderón (como tampoco se incluyó en la de su predecessor Vicente Fox, el otro presidente de la alternancia), no deja de tener relevancia su decisión de abrazar una propuesta que se vino discutiendo los últimos años en foros académicos, sociales y no gubernamentales por actores que ven en la posibilidad de reelegir gobernantes una opción para dar el poder a los electores de premiar o castigar a sus representantes populares, manteniéndolos o quitándolos de sus cargos.

Con la legislación actual no depende de los vecinos de una circunscripción electoral quién los represente en los cargos electivos. Si yo vivo en un distrito electoral conformado por 100 mil votantes empadronados,

el razonamiento más elemental sería que debo granjearme la voluntad electoral de una mayoría de ese universo ciudadano si deseo que mis aspiraciones de representación popular lleguen a buen puerto. Sin embargo, aun en el remoto caso de que la totalidad de los electores del distrito quisieran sufragar por mí, no dependería de ellos el que yo fuera su representante popular. Dependería en primer término de cualquiera de los partidos políticos con registro en México. Ergo, primero debo granjearme los votos de los dirigentes partidarios de los que dependa mi postulación, y después, entonces sí, buscar el favor de la mayoría de mis vecinos.

Por lo tanto, no depende del voto popular, en este caso los empadronados en una determinada circunscripción electoral, quien los representará en el congreso federal o local, o quien administrará sus impuestos y quien será el responsable de su seguridad. Esto electores sólo pueden elegir de entre las opciones presentadas por los partidos políticos, ante lo cual sus opciones se reducen, en el mejor de los casos, a escoger entre el menos malo. Pero además cualquier esfuerzo realizado en pro de la comunidad se vuelve inútil llegada la siguiente elección, pues tendría que buscar una candidatura distinta, y posiblemente también a nuevos electores.

El abanderamiento presidencial de la propuesta sirve para desatar el nudo antireeleccionista, y según su exposición de motivos para el caso de los municipios “*aumentaría la gestión municipal porque, por una parte, daría a los alcaldes*

*regidores y jefes delegacionales una mayor capacidad de gestión, mayor tiempo para impulsar programas de gobierno de largo aliento, como deben ser los programas de infraestructura o las reformas integrales a los cuerpos policiacos*”, y en el caso de la propuesta de reelección legislativa se justifica para que sea la ciudadanía la que decida “*con su voto si los legisladores que han cumplido adecuadamente la tarea que les fue encomendada se quedan y siguen representándolos o se van del Congreso*”, ambas argumentaciones plausibles desde cualquier óptica.

## Límites de la propuesta

Desafortunadamente, la propuesta presidencial adolece de varios faltantes que amenazan (si se negocia con las otras fuerzas políticas en el Congreso en los términos en los que se presentó) con desvirtuar un mecanismo democrático que no tendrá mayores efectos positivos para el sistema de representación; o peor aún tendrá efectos perversos, pues redundará en una mayor concentración de poder en las pocas manos de aquellos que actualmente lo detentan.

Lo más discutible de la propuesta es la limitación a tres períodos consecutivos como máximo, pues contraviene el espíritu de la institución reelectiva que se basa en el respeto irrestricto de la voluntad de los electores. En ese sentido, serían estos últimos los facultados para decidir, por las razones que

sean, si su representante popular se queda en el cargo tres o treinta períodos.<sup>3</sup>

Las bondades de la reelección parten de varias premisas teóricas. Una de ellas, la principal, es el argumento democrático. Éste consiste en reconocer a los electores la facultad para decidir quiénes y por cuánto tiempo serán sus representantes de gobierno. En tal orden de ideas, y suponiendo que está garantizada la libertad de sufragio para los ciudadanos, no existe ninguna razón, en términos democráticos, para impedir que la mayoría de los electores decida perpetuar a su gobernante en el cargo. El peligro entonces, no está en permitir la reelección sino en la escasa o nula libertad de sufragio.

legisladores y los presidentes municipales evitaría la reinvenación de todo el país cada tres años, al dotarles de los estímulos vocacionales<sup>4</sup> y de la experiencia necesaria como gobernantes.<sup>5</sup>

Aquí vale la pena hacer una aclaración conceptual. Profesionalización de la política no equivale a especialización técnica en las materias sobre las que deben legislar los representantes populares. Tan sólo quiere decir que el político conciba su cargo de elección como su empleo (su profesión) y como tal rinda cuentas a sus empleadores (sus electores). Vale la aclaración por los clamores crecientes de llevar a los congresos a los individuos más instruidos, con la idea de elevar el debate parlamentario. Un ejemplo de ello lo constituye la opinión del ex diputado, y ex Secretario Ejecutivo de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe, Agustín Basave, con respecto a la doble pertinencia de diputaciones de representación proporcional:

*...los vilipendiados plurinominales no sólo sirven para contrarrestar la sobre y la subrepresentación, sino también para llevar al Congreso a los mejores especialistas en las diversas disciplinas a legislar. Y es que no abundan aspirantes que conjuguén la erudición de Mario Molina y el arrastre de Cuauhtémoc Blanco.<sup>6</sup> Ciento, a menudo se desvirtúan las listas con recomendados o dirigentes impresentables, pero sin ese instrumento sería más difícil llevar a las cámaras a los más capaces y preparados, aquellos que en comicios directos perderían contra los reyes del barrio. Muchos se quejan del bajo nivel académico*

## **La calidad de la representación y la profesionalización de la política**

Otro de los supuestos teóricos que contempla la reelección consecutiva sin límites es la rendición de cuentas y la profesionalización de los políticos, por los incentivos que genera para quien detenta un cargo de elección popular, puesto que al depender de los electores la carrera política del representante, éste se esforzará por retener el nombramiento haciendo un buen papel ante los ojos de su electorado. Además se supone que la estabilidad en el cargo de los

3. El senador estadounidense Robert Byrd ha sido reelecto en el cargo por los votantes de Virginia durante más de medio siglo. Ganó su primera elección en 1959 y en los períodos de sesiones del Senado en 2009 no faltó a votar, aunque en algunos casos asistió en silla de ruedas y acompañado por una enfermera.

4. En una mesa de discusión sobre la reelección consecutiva, el ex diputado alemán Peter Treichel me hacía una reflexión contundente: “tres años como diputado no sirven más que para hacer el ridículo”.

5. Parafraseando a Michael Oakeshott, “gobernar es como andar en bicicleta: sólo se aprende en la práctica”.

6. Mario Molina es uno de los tres mexicanos que ha recibido un Premio Nobel y Cuauhtémoc Blanco sigue siendo la figura más aplaudida del fútbol mexicano.

*de los diputados; pues bien, sin los pluris sería peor.*

Por supuesto que es preferible que los diputados y senadores tengan la mejor preparación posible y de preferencia que sepan leer y escribir. Pero en términos democráticos (en oposición a los argumentos tecnocráticos), el analfabetismo no puede ser una limitante para ejercer cualquier cargo de representación popular. De lo contrario se legalizaría en México lo que ya es frecuente en la práctica: excluir a líderes sociales de bajo perfil académico o socioeconómico aunque tengan alta representatividad en la comunidad (en el barrio). Qué importancia inclusive, puede tener la falta de dominio del español, como idioma oficial del país (caso frecuente en muchas regiones indígenas), si al fin y al cabo se destinan recursos multimillonarios del presupuesto público que alcanzan para el pago de intérpretes y de asesores especializados en cualquier disciplina, aun en las más complejas como la hacendaria o energética.

asuntos públicos (presentando iniciativas de ley, opinando en foros o en consultas ciudadanas o plebiscitos o simplemente marchando en las calles), lo que resulta insustituible es el derecho a elegir representantes populares para su gobierno. Mucho mejor si esta representación es de calidad; y puede serlo si existe un interés. Dicho representante, aun careciendo de la pericia técnica o de la experiencia previa, buscará la manera de ejercer lo mejor posible su desempeño ante sus electores, pues de ellos depende su permanencia en el cargo.

Si la carrera política de un diputado depende de los votos de la dirigencia de su partido, y sólo en segunda instancia de los votos de los que viven en el distrito que legalmente representa, la única opción de este diputado (y de cualquier otro que deseé continuar su carrera política como representante popular) será atender los requerimientos y las necesidades de la dirigencia del partido que está facultado para postularlo a otro cargo de elección.

## **Sufragio efectivo y reelección consecutiva, binomio indisoluble**

La elección de representantes constituye la base de la democracia moderna. Más allá de la posibilidad que tengan los ciudadanos de participar directamente en los

Entre los detractores de este mecanismo institucional, sobresale la opinión del periodista Miguel Ángel Granados Chapa por ser característica de quienes consideran como peligrosa la reelección en México:

*La reelección supone la efectividad del sufragio. No la hemos alcanzado o mantenido a plenitud. No es exagerado por lo tanto suponer posible que los alcaldes y los restantes miembros del ayuntamiento construyan o posibiliten mecanismos ilegales para su continuación en la autoridad municipal. El*

*clientelismo en provecho propio puede tener un auge que favorezca la constitución de cacicazgos hasta por 12 años, que es el límite señalado en la propuesta presidencial.*<sup>7</sup>

El columnista atina en su diagnóstico sobre el estado que guarda el sufragio en la práctica cotidiana, aunque su conclusión es utilizada solamente para desacreditar el mecanismo de reelección consecutiva sin ahondar en los requerimientos para la efectividad del sufragio. Lo que resulta más lamentable es que partidos de oposición se sumen a esta postura por las mismas razones, pues resulta peor que los mismos representantes electos popularmente acepten la poca o nula efectividad del sufragio.

Mas aún, vale la pena detenerse en las declaraciones de Leonardo Valdés Zurita como presidente del Instituto Federal Electoral:

*...debemos tener mucho cuidado para establecer límites al número de reelecciones que puede tener cada legislador y presidente municipal, pues lamentablemente en algunos países donde existe la reelección inmediata y ésta no está limitada complica mucho la posibilidad de sustituir en un largo periodo a los legisladores y a los alcaldes.*<sup>8</sup>

Si existe el sufragio efectivo entonces no se ve la necesidad de sustitución de las élites, puesto que éstas basan su permanencia en la voluntad del electorado expresada periódicamente. Si se considera la necesidad de obligar, con legislación y no con votos, a un representante popular a que deje el cargo entonces se infiere que existen sospechas respecto de la efectividad del sufragio con

que cuentan los ciudadanos. El hecho de que lo reconozca el primer responsable de organizar elecciones libres y auténticas en el país, resulta poco menos que escalofriante.

## ¿A quién representan nuestros representantes?

Es bien sabido que si al azar preguntamos a los ciudadanos de una comunidad en México por su diputado nos responderán con un mar de lamentos sobre la desidia, el cinismo y la falta de interés de su representante popular. Pero si seguimos durante una semana la agenda de dicho diputado descubriremos que a diario se levanta temprano, pasa varias horas en la oficina, pasa más horas pegado a su teléfono celular y tal vez sólo alcanza a comer lo que encuentra más a la mano por andar catorce o dieciséis horas en la calle. En otras palabras, todo lo contrario a lo que perciben los miembros de la comunidad que formalmente representa.

Entonces, si el diputado trabaja horas extras y se empeña diligentemente en conservar su cargo ¿por qué tienen una opinión negativa de su desempeño tan generalizada en la comunidad? Como respuesta surge otra pregunta: ¿A quién representa dicho representante? La respuesta a la segunda pregunta es sencilla y a la vez compleja: representa a sus electores. El meollo de toda la discusión

7. Miguel Ángel Granados Chapa sintetiza en su columna del 23 de enero de 2010, del periódico Reforma, los temores más comunes contra la reelección en cualquiera de sus modalidades.

8. El Universal, 1 de diciembre de 2010.

consiste en definir, precisamente, quiénes son esos electores en la práctica.

Por lo tanto, es importante encontrar respuesta a la crucial pregunta: *¿A quién representa el representante?* Se puede realizar un ejercicio con el caso emblemático de Javier Orozco Gómez, quien de ser abogado general de Televisa pasó a ser diputado federal por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y sacó adelante las reformas a la Ley de Radio y Televisión, mejor conocida como Ley Televisa (por quedar como un traje hecho a la medida de la empresa). Con esos hechos no es muy difícil inferir que el diputado Orozco se desempeñó como un representante fiable y diligente de las dos televisoras que controlan el mercado de la televisión abierta en México. Al grado tal, que fue premiado como senador por sus electores. Los que votaron por el PVEM y se sientan decepcionados del desempeño del diputado Orozco tal vez alberguen ese sentimiento por creer que dicho diputado los representaba a ellos. Con ejercicios de dilucidación electoral como éste podríamos saber con mayor precisión a quién representan nuestros representantes, y evaluar de esa manera si tienen un mal o buen desempeño.

Aunque con una muestra trágica, el estudio comparado de la puesta en práctica de la figura de la reelección muestra que como regla general logra el efecto de rendición de cuentas del representante electo para con sus representados. Y esta correa de responsabilidad es el mejor efecto práctico que puede desear un elector respecto del representante de su elección.

Por el contrario, la práctica demuestra que un código de ética, absolutamente cualquier carta de intención, y hasta la firma de un compromiso ante notario, carecen de toda validez efectiva para obligar a un representante electo a rendir cuentas a quien carece de los medios para premiarlo o castigarlo.

## El ánimo de la reforma presidencial

El hecho de que la propuesta de reelección de Felipe Calderón tenga el añadido de los tres períodos (como máximo), da a entender que su propuesta no se basa en consideraciones de índole democrática, sino, según sus opositores, para distraer a la opinión pública de los temas que ya se le salieron de control como la inseguridad pública y el desempleo. Lo más probable es que se haya inclinado por parecer sensible a una serie de propuestas que, como se señaló con anterioridad, ya venían siendo enarboladas en los más diversos foros.

Sin entender a cabalidad cómo opera la figura de la reelección o bien sin una intención de compromiso real, suya y de su partido para incorporarla en el sistema político hasta sus últimas consecuencias, la postura de limitar la reelección consecutiva hasta por tres períodos de tres años parece sólo una ocurrencia para quedar bien por igual con promotores y opositores de la medida.

Esta propuesta, literalmente limitada, le negaría en su momento a la mayoría de electores en un distrito que decidan seguir premiando con su voto, por las razones que sean,<sup>9</sup> a un representante popular, y nos regresa a la disyuntiva permanente sobre de quién depende la permanencia o no del representante popular. El argumento falaz contra la perpetuación de los políticos no alcanza para invalidar la reelección consecutiva sin límites. Si así fuera se podría argumentar, también falazmente, que para evitar la perpetuación en el poder de algún partido político (como sucedió durante setenta años con el Partido Revolucionario Institucional) debería permitirse la reelección consecutiva de cualquier partido hasta por tres períodos solamente. La consecuencia de ese argumento implicaría que para el año 2012 el Partido de la Revolución Democrática ya no podría aspirar a retener la Jefatura de Gobierno de la capital por haber transcurrido tres períodos consecutivos en la misma, sin importar qué opinen al respecto los capitalinos.

## Los partidos políticos y el monopolio de las candidaturas

Y el cacique dijo: *“Está bien, permitiré que el pueblo elija a sus representantes, pueden escoger de entre estos tres candidatos”.*

Durante la primera mitad del siglo XX en México no existieron candados legales para la formación de partidos políticos y la postulación de candidatos. Dicha laxitud desembocó en la atomización de las opciones políticas que se presentaban a elecciones. Después del asesinato de Álvaro Obregón, su predecesor, el presidente en funciones Plutarco Elías Calles, convocó en 1928 a todas las fuerzas políticas existentes a formar un partido político nacional con la finalidad de establecer de una buena vez las reglas de acceso al poder entre los revolucionarios triunfantes.

Pasar de un país de caudillos a uno de instituciones fue la consigna de Calles, lo cual significaba que los aspirantes a ocupar cargos deberían intercambiar municiones por votos. Al año siguiente se creó el Partido Nacional Revolucionario<sup>10</sup> (*“padre”* del Partido de la Revolución Mexicana y *“abuelo”* del Partido Revolucionario Institucional), con lo que dio inicio la consolidación del sistema presidencialista mexicano.

Desde la creación y consolidación del sistema político mexicano con un partido oficial como componente central del sistema electoral y de partidos, nunca se dejaron de realizar elecciones, aunque en la práctica se imposibilitaba la organización de partidos políticos fuera de la órbita de control del gobierno federal. Tampoco las candidaturas que compitieran contra el partido gobernante tenían la más pequeña posibilidad de prosperar.

De ello dio cuenta el Partido Acción Nacional, creado en 1939 y que se le reconoció el triunfo de una elección para gobernador

9. Una máxima de la teoría democrática es que un individuo escogerá mejor que cualquier otra persona lo que es mejor para él.

10. En la creación del PNR se fusionaron más de 100 partidos regionales, algunos de ellos con tan sólo unas decenas de militantes.

hasta el año de 1989. Al sistema de simulación electoral imperante, teóricos como Sartori, lo catalogaron como “*régimen de partido hegemónico*” por carecer de competitividad electoral amén de la presencia de partidos de oposición.

Vargas Llosa le llamó “*La Dictadura Perfecta*” por haber logrado institucionalizar la permanencia no democrática en el poder a diferencia de las dictaduras latinoamericanas del siglo XX. Los jefes del Partido Revolucionario Institucional prefirieron llamarle siempre, orgullosos de su creación, “*Democracia a la mexicana*”<sup>11</sup>, pues aducían que contaban con el apoyo del pueblo. Desde luego que podían retacar de gente lo mismo la plancha del Zócalo en la Ciudad de México que cualquiera de las plazas públicas del país al tener un manejo unilateral de los recursos públicos a nivel federal, estatal y municipal que les permitía financiar redes clientelares muy amplias.

A partir de la reforma de 1977 que llevó a cabo el presidente López Portillo y su Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heroles, el sistema político se abrió y le dio cabida a partidos opositores en el Congreso de la Unión con la figura de los “*diputados de representación proporcional*”, a los que tenían derecho aquellos partidos que obtuvieran no menos del 1.5% de la votación. A partir de entonces se inició un camino lento e inexorable para exigir el respeto al sufragio y a expresiones políticas disidentes de los gobiernos del PRI.

La piedra de toque que evidenció el res-

quebrajamiento del sistema, diez años después, fue la fractura en el interior del partido oficial que culminó con la renuncia de Cuauhtémoc Cárdenas y otros priístas distinguidos que exigían democracia interna para la postulación del candidato a la presidencia, ya que el Presidente en turno elegía a su sucesor, y también a los gobernadores, así como a los senadores y diputados federales y locales, además de los presidentes municipales, síndicos y regidores de todo el país.<sup>12</sup>

Sin prisas, pero sin pausas, el sufragio activo ganó efectividad en los últimos 30 años, y se consolidó con amplitud en la segunda mitad de la década de los noventas. Anteriormente, fue impensable que el PRI pudiera perder elecciones importantes. No porque mantuviera un pleno respaldo popular, sino porque la escasa valía del voto se dejaba sentir a la hora del recuento y calificación de las elecciones (en aquel entonces la Secretaría de Gobernación era responsable de organizar los comicios y en el caso de los diputados federales ellos mismos debían calificar la validez de su elección).

En 1996 Ernesto Zedillo, el último Presidente de la República emanado de las filas del PRI, negoció con la mayoría de los partidos que subsisten en la actualidad un paquete de reformas que resultaron contundentes para que la oposición lograra uno de los objetivos que había puesto como condición necesaria para reconocer que la democracia había llegado al país (requisito que esperaban ver también organismos internacionales y no gubernamentales) y que consistía en la alternancia en la Presi-

11. Además los priístas de la vieja guardia advertían a sus críticos que el día que hubiera elecciones libres, sería el mismo día que el arzobispo sería electo presidente de México.

12. En los albores del sistema político creado por el PRI había una consigna: “El presidente de la República tiene derecho a elegir a su sucesor y a los gobernadores. Los gobernadores tienen derecho a elegir a sus senadores y diputados, pero a los presidentes municipales, a esos tiene derecho a elegirlos el pueblo”. Sin embargo unos años después el presidente en turno ya gozaba de absolutas facultades electivas incluso al interior de los sindicatos.

13. En esa sola idea basó su campaña el candidato del PAN, Vicente Fox, promoviéndola con una enorme sonrisa y una frase lapidaria: “llegó la hora de echar al PRI de Los Pinos”.

dencia de la República.<sup>13</sup>

El 2 de julio del año 2000 fue la fecha de la alternancia, pero no de la transición política. De hecho se puede ubicar esa misma fecha para señalar un alto en los esfuerzos de aque-llos que habían encauzado las proclamas de democratización de las últimas décadas. El nuevo partido político que entró a la Residencia Oficial de Los Pinos le cerró la puerta en las narices a los ciudadanos que venían detrás. Los que si fueron convidados a la nueva distribución de poder fueron los otros partidos (incluido el PRI, que se puso en primera fila) y de ser críticos permanentes del sistema político pasaron a ser sus defensores más fieros. El sistema de partidos se volvió un embudo para los ciudadanos comunes que aspiraban a ejercer su derecho a votar y ser votados en las nuevas condiciones políticas y electorales del país.

Seis años después (que muchos analistas consideran como perdidos para el avance democrático) hubo un nuevo quiebre del sistema político. Acorde con la tradición de los tiempos de la presidencia hegemónica Vicente Fox quiso cerrar el paso a Andrés Manuel López Obrador como candidato a la Presidencia. No lo consiguió pero pulverizó el prestigio que le quedaba como demócrata y de paso desestimó también a las costosas (en todos los sentidos) instituciones electorales del país. La última reforma político electoral se centró en componer a medias una parte del endeble sufragio activo en México (el recuento de votos, donde se suponía había más avances). Los partidos políticos inconformes con el resultado electoral de 2006 negociaron una

serie de modificaciones a la legislación electoral tendientes al apuntalamiento de los derechos de los partidos y no de los ciudadanos en lo individual.

## **Menos partidos, más candidatos**

En cuanto al punto tercero del decálogo presidencial, ninguno de los tres partidos grandes se ha pronunciado en contra de elevar el umbral del 2% al 4% para conservar el registro. De aprobarse la propuesta se dificultaría aún más la posibilidad de creación de un nuevo partido y con ello decrecen también las opciones de ciudadanos que no militan con ninguno de los partidos actuales. Lo más discutible es que la propuesta se basa en aspectos de índole económica en primer lugar. Es de esperarse que sea bien recibida por la opinión pública puesto que, además de la precaria situación financiera del país, la historia reciente está llena de ejemplo de partidos financiados con dinero público que después de perder el registro tras su primera elección, sus miembros se retiraron a la vida privada con los multimillonarios remanentes de dinero.<sup>14</sup>

Peor aún, la propuesta para obstaculizar el surgimiento de nuevos partidos se complementa, para mal, con la propuesta muy lucidora de candidaturas independientes para todos los cargos. Muy popular (todo lo contrario a la reelección consecutiva) y largamente solicitada por individuos y organizaciones no partidistas, la candidatura

14. La familia Riojas es el ejemplo más claro de los partidos como negocio, pues la ley electoral de entonces no los obligó a devolver al Estado los más de 300 millones de pesos que quedaban, después de la pérdida de registro, en el Partido de la Sociedad Nacionalista (dirigido enteramente por miembros de dicha familia).

independiente cada día genera mayores adeptos. Se puede afirmar que en la misma proporción que crece el descrédito de los partidos políticos.

Aunque el nombre como tal no deja de ser atractivo para todo aquel ciudadano que no comulga con ningún partido, la inclusión de la candidatura independiente en el sistema electoral sin realizar cirugía mayor al sistema de partidos, además de dejar sin ninguna posibilidad al ciudadano común para que compita electoralmente en condiciones de equidad con los partidos, abriría la puerta a intereses dispuestos a financiar sin mayores controles de fiscalización a los candidatos independientes. Bien lo señala Carlos Elizondo Mayer-Serra en un ensayo sobre este asunto:<sup>15</sup>

*La gran cantidad de recursos con los que cuentan (los partidos), además, hace muy difícil desafiarlos desde fuera del sistema. Subir el umbral (de votos) va en contrasentido de la correcta medida de abrir las candidaturas ciudadanas, las cuales, si no se resuelve el tema del financiamiento o van a estar en profunda desventaja o, si se les da un financiamiento generoso, fácilmente se pueden volver un botín.<sup>15</sup>*

Para no dejar lugar a dudas aclaro que estoy en contra del debilitamiento de los partidos políticos en México (y en cualquier parte del mundo), pues aunque estén plagados de vicios considero como deseable y posible su reforma antes que su desaparición. El problema es que no se dan cuenta de su acendrado aislamiento respecto de los ciudadanos de a pie (por la madeja de

poderosos intereses en los que se hayan envueltos), y eso redonda cada vez más en el des prestigio de la democracia como régimen político. Eso es preocupante por las lecciones que la historia de otros países nos enseñan: muchas de las incipientes democracias han tenido regresiones brutales al autoritarismo por la falta de miras de los actores responsables de conducir la transición.

En medio de la nuestra, nos topamos con la realidad de que los partidos políticos mexicanos se han convertido en los diques que obstruyen cualquier reforma que pretenda modificar a profundidad la distribución del poder (hasta ahora, en buena medida, suyo).

La reforma política que se pretende no incluye mecanismos que garanticen la efectividad del sufragio. La reelección por sí sola no es sinónimo de rendición de cuentas y de profesionalización gubernamental. Sin la democratización de las elecciones internas de los partidos para seleccionar candidatos se corre el riesgo de legalizar la permanencia en los cargos desde el poder, debido al control de las redes clientelares, sin la sanción electoral de los ciudadanos.

Un sistema electoral debe servir para dos cosas. Para contar votos y transformar esos votos en cargos de representación o de gobierno (lo más equitativamente que la matemática lo permita) y también garantizar que todos los ciudadanos que estén habilitados para votar puedan ejercer sufragio completo y no a medias. Cualquiera de los mecanismos institucionales vigentes en otras democracias puede rendir buenos

15. En un ensayo publicado en la revista Letras Libres, de Enero de 2010.

resultados en México si no se pierde de vista el componente medular, además de clásico, de cualquier régimen democrático: la libertad real de votar con su doble cara; la posibilidad, también real, de ser votado. Así pues, la candidatura independiente es condición necesaria pero no suficiente, puesto que los partidos políticos seguirán gozando de las prerrogativas estatales y del previo posicionamiento en los distritos electorales.

Además, no se le puede negar a un ciudadano en pleno goce de sus derechos políticos la posibilidad real de contender en una elección interna del partido de su preferencia. Más aun, cuando el partido en cuestión es financiado con dinero de esos mismos individuos, y a nivel institucional constituye un ente de interés público.

instituciones con nombres democráticos que seguirán produciendo los mismos efectos que hasta ahora: exclusión del poder de las mayorías hasta en los asuntos más insignificantes.

Para retomar el camino que permita arribar a la democracia es insoslayable hacer efectiva en México la multicitada libertad de sufragio, lo cual se puede resumir en una consigna: democracia interna en los partidos políticos y elecciones libres para la postulación de candidatos a cargos de elección popular. Así, si los militantes y dirigentes de los partidos se verán obligados a competir en igualdad de condiciones con ciudadanos comunes, los beneficios para la ciudadanía llegarán por doble vía: podrá elegir a su propio vecino para que los represente en el gobierno, o bien alguien a quien no conocen se presentará un día en su puerta y les ofrecerá su número de celular para ponerse a sus órdenes.

## Epílogo

*¿Reelección de ayuntamientos y de legisladores? Bienvenida. ¿Que los partidos demuestren mayor apoyo popular para conservar sus prerrogativas? Desde luego. ¿Que un candidato independiente pueda ejercer su derecho de votar y ser votado?* Sin lugar a dudas. Todas las propuestas de reforma anteriores pueden redundar en un ensanchamiento de las libertades democráticas para los ciudadanos mexicanos si, y sólo si, todas ellas se discuten en torno al fortalecimiento de la institución democrática por excelencia: el sufragio efectivo en su doble vía (activo y pasivo).

De otra manera seguiremos colecciónando

Aunque se ve difícil lograr cambios en el escenario político, económico y social actual, y tomando en cuenta que los legisladores tendrían que aprobar reformas que los afectaría de manera directa en sus prerrogativas políticas y económicas, hay que recordar que ya antes se lograron avances a pasos agigantados en condiciones mucho peores.

Por lo pronto, ante la postura de los diputados federales de que existen otras prioridades para el país, como sería el empleo y no la reforma política, no queda más que reiterar la máxima de Claude Ake, especialista en transiciones políticas en países

africanos, cuando advierte a todos aquellos que pretenden posponer el desarrollo democrático debido a las apremiantes necesidades económicas de la sociedad: *No hay que distraerse con el falso dilema de si “comer es más importante que votar”. Por el contrario, la discusión política, más importante que nunca en tiempos de crisis, debe versar sobre “quién tiene derecho a decidir qué es lo más importante”.*



Yautepéc no. 55, col. Condesa, 06140 México, D.F.  
Tel +52 (55) 5553 5302, Fax +52 (55) 5254 1564  
[www.fesmex.org](http://www.fesmex.org)

PENSAMIENTO NUEVO. Abril 2010.

Democracia en México -  
entre el sufragio efectivo y la reelección popular  
Juan Manuel Figueroa Pacheco