



**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL
SENADO DE LA REPÚBLICA**



**LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN
MÉXICO:
LECCIONES PARA EL CASO MEXICANO
TOMO II**



INDICE

<i>Presentación</i>	2
Introducción: El cambio en México	
La larga transición mexicana	3
Lo político...	3
Lo económico	8
Marco Teórico	11
El estudio de las consolidaciones: tendencias y argumentos.	11
La democrática política: actores, estrategias.	
Sociedad Civil	13
Sociedad Política	15
“La legalidad”	17
El Aparato Estatal	18
La democracia social: actores, estrategias.	
Arena Económica	18
Propuesta global para la consolidación democrática de México	22
Sociedad Civil	22
Arena Política	25
Las propuestas	29
La Legalidad	36
El Aparato Estatal	39
Sociedad Económica	44
Conclusiones	50
Bibliografía	54

Presentación

El eje del debate político en los últimos treinta años ha sido la necesidad de un régimen democrático con partidos competitivos y elecciones libres que sea capaz de responder eficientemente a las demandas sociales. En éste, que ha sido un largo proceso, el núcleo del cambio han sido reformas electorales, cuyos resultados son hoy evidentes.

Sin embargo, el sistema político mexicano continúa en la búsqueda de una identidad democrática; pues depurar los procesos no implica garantizar la viabilidad de un proyecto. Actualmente el reto radica en determinar los alcances y sobre todo los tiempos (o momentos propicios) para el diseño de un marco institucional que garantice la continuidad del proyecto democrático.

El presente documento intenta proporcionar respuestas a esta preocupación; su objetivo global consiste en presentar las características, avances y temas pendientes del cambio democrático que ha vivido el país. Para ello, el documento ha sido organizado en cuatro secciones. La primera, presenta sucintamente y a modo de introducción, los principales eventos que marcaron el proceso de transición democrática del sistema político mexicano, atendiendo también a los cambios que en materia económica se han llevado a cabo en el país. En la segunda sección se expone un resumen sobre las posturas teóricas más representativas para el análisis del proceso de consolidación democrática.

La tercera sección es una propuesta sobre los cambios que se manifiestan necesarios en distintos ámbitos de la vida social y política del país, para fortalecer el actual proceso de consolidación de la democracia mexicana. La cuarta sección concluye el documento con un conjunto de observaciones generales sobre la dinámica del cambio democrático en México y sus coincidencias con los casos analizados en el tomo I de esta investigación[♦], y las implicaciones a futuro.

[♦] Checoslovaquia, Chile y España.

Introducción ***El cambio en México***

La larga transición mexicana

Lo político...

Los acontecimientos que se han suscitado en el espacio político-social del país en los últimos treinta años nos permiten identificar dos grandes etapas de cambio político en México: una primera fase de liberalización del régimen que va de 1968 a 1988; y una segunda fase de democratización del sistema que abarca el periodo comprendido entre 1988 y el año 2000, fecha que marca el inicio “formal” de la consolidación democrática del régimen.

Liberalización del régimen, 1968-1988

Aún cuando los acontecimientos de 1968 no desembocaron en reformas institucionales concretas, si lograron sentar las bases para la movilización de la sociedad y para la formación de nuevos grupos políticos de izquierda. Estos grupos no sólo pusieron en alerta al gobierno central, sino también mostraron la erosión de la eficiencia del PRI como representante de las demandas sociales. La poca adaptabilidad del partido gobernante a “nuevas mentalidades y fuerzas emergentes”, y la rigidez de su pacto corporativo “obligó a la creciente participación social a orientar sus lealtades hacia hombres, ideologías, partidos y organizaciones de oposición”¹.

Esta situación y el riguroso sistema de restricciones a la participación política que se manifestaba en la debilidad del sistema de partidos y en la ausencia de canales institucionales de expresión para la oposición política, provocó que no pocos grupos de

¹ Enrique Semo, “La izquierda vis a vis” en Ilán Semo, Soledad Loaeza (et. al.) *La transición interrumpida. México 1968-1988*. México: Nueva Imagen/Universidad Iberoamericana, 1993, p. 128

izquierda radicalizaran su posición y fundaran movimientos clandestinos urbanos y rurales².

La respuesta institucional a estos cambios tardó ocho años en llegar. Ante una izquierda en empuje, pero disgregada, y una sociedad demandante, pero incapaz de organizarse, el gobierno central respondió en 1977 con un conjunto de reformas encaminadas a abrir espacios limitados y controlados de participación política para la oposición³, básicamente en la Cámara de Diputados.

Con estas reformas “se reconocía el registro electoral a nuevos partidos políticos que se habían distinguido por su beligerancia antigubernamental”⁴, además se les aseguraba un lugar en la Cámara baja gracias a la incorporación del principio de representación proporcional. Las reformas no se limitaron al ámbito federal, pues en 1983 este principio se extendió a las legislaturas locales y a los ayuntamientos municipales.

El objetivo principal de estas innovaciones no fue democratizar al régimen, sino neutralizar las potenciales amenazas de inestabilidad mediante la flexibilización de las restricciones a la participación política, y contrarrestar el desprestigio que había cubierto al sistema a raíz de la solitaria campaña presidencial de 1976⁵.

El resultado inmediato de los cambios constitucionales de estos años fue el incremento de la participación parlamentaria de los grupos de oposición: en 1976 (antes de la reforma) la oposición ostentaba el 17.7% de las diputaciones, tres años después el porcentaje se incrementaba a 26%⁶.

² Por ejemplo la guerrilla de Lucio Cabañas.

³ Por “oposición” se alude a las fuerzas y partidos políticos que no son el PRI.

⁴ Ilán Semo, “Democracia de élites versus democracia societal: Los paradigmas de la pretransición mexicana” en Ilán Semo, Soledad Loaeza (et. al.), *op. cit.*, p. 209

⁵ “Institucionalizar la oposición era una vía para fortalecer al régimen”. Ver, Jesús Silva Herzog-Márquez, *El antiguo régimen y la transición democrática*, México: Planeta/Joaquín Mortiz, 1999, p. 56

⁶ Ma. Amparo Casar, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo: el caso de México” en *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, 1999, p. 99

En el corto plazo, las consecuencias de las reformas fueron congruentes con las expectativas de sus creadores. El incremento de la oposición en la Cámara de Diputados no implicó una merma para el control político del PRI dentro y fuera del Congreso de la Unión, y sí representó un eficiente instrumento para contrarrestar la influencia de una izquierda que se reveló frágil en su capacidad de convocatoria. Además, el gobierno consiguió que los partidos y protopartidos de oposición abandonaran su renuencia al “parlamentarismo”, con lo que logró reintegrar a los distintos actores políticos a los cauces institucionales. A partir de este momento, la oposición se dio a la tarea de “buscar un lugar en los procesos electorales”⁷.

Sin embargo, fue al interior del PRI donde se gestó la ruptura determinante para el proceso de liberalización. Un grupo inconforme con el procedimiento de selección interna de candidatos a puestos populares, se escindieron para crear el Frente Democrático Nacional (después PRD). Con ello, el tradicional “bipartidismo” mexicano (PRI-PAN) fue sacudido por un tercer actor que rápidamente adquirió fuerza real.

Tal vez las causas de la aparición del PRD radicarón en la coincidencia de dos recurrentes acontecimientos de los procesos de transición democrática: la coalición de los grupos de oposición, y la fractura de la élite política gobernante⁸.

El impacto de las elecciones de 1988 hicieron evidente para el gobierno que las reformas políticas no podían seguir siendo unilaterales. La fuerza de la oposición que se demostró en las movilizaciones poselectorales mostró una capacidad de convocatoria hasta ese momento no conocida. Estos acontecimientos instauraron a la negociación

⁷ E. Semo, *op. cit.*, p. 138

⁸ Previo a las elecciones de 1988, la facción priista “Corriente Democrática” fundada por Porfirio Muñoz Ledo y Cuauthémoc Cárdenas, entre otros, impugnó los mecanismos de elección del candidato presidencial del partido. Al no recibir una respuesta favorable, los miembros de esta facción renunciaron al PRI, con lo que provocaron una crisis política de la que resultaría la formación de una coalición de izquierda que desafió la hegemonía del partido gobernante en la contienda presidencial. La salida de la “Corriente Democrática” de las filas priistas evidenció también la división al interior del partido que se había producido en buena medida por el enfrentamiento entre dos proyectos de nación. Esta situación recuerda la fractura de la élite gobernante española que tuvo lugar a fines de los años sesenta.

como la única estrategia para la concreción de cambios institucionales legítimos. Es este último aspecto lo que define el fin del periodo de liberalización política y el inicio de la fase de democratización, periodo en el que “ya no fue posible ofrecer reformas políticas y electorales que no pusieran en peligro la conservación del poder”⁹.

El periodo de la democratización: 1988-2000

En el periodo de 1988 a 1997 los cambios institucionales más importantes dentro de la esfera política giraron en torno a la “democracia procedimental”; es decir, la crítica, las propuestas y finalmente, las reformas, se centraron en las instituciones, procedimientos y garantías propios de la contienda electoral¹⁰. Así lo demuestran las reformas electorales que se llevaron a cabo en estos nueve años y que contrastan con el “ritmo” de cambio que en esta materia se presentó en los años anteriores¹¹.

Entre las reformas nodales se encontraba la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), como el “órgano especializado de Estado encargado de organizar las elecciones federales”, con el cual se buscó terminar con la parcialidad que imperaba en la organización de los procesos electorales para responder a la demanda de “sufragio efectivo” de la sociedad en general y de los grupos políticos de oposición en particular.

Sin embargo, los lineamientos para la conformación del máximo órgano de gobierno del IFE, el Consejo General, todavía dejaban mucho que desear. La presencia del Secretario de Gobernación presidiendo el Consejo y las reglas para la representación de los partidos políticos y el poder legislativo en el mismo, ocasionaban un Consejo General sesgado hacia la postura gubernamental.

⁹ Ignacio Marván, *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, 1997, México: Océano, p. 86.

¹⁰ Lo cual no elimina los importantes cambios que se presentaron en otros ámbitos de la vida política, como fueron la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la libertad de prensa, la apertura y fortalecimiento de ciertos mecanismos de rendición de cuentas (como la Contaduría mayor de Hacienda), etcétera.

¹¹ La primera reforma electoral con consecuencias importantes tuvo lugar en 1963, la segunda en 1977.

Las impugnaciones a esta situación fueron parcialmente resueltas con la incorporación de Consejeros Magistrados¹² a quienes se encomendó actuar como los “fieles de la Balanza” en las resoluciones del Consejo. Sin embargo, las demandas superaban todavía las ofertas. Así, en 1994 se llevaron a cabo ciertas reformas con la finalidad de obtener un mayor equilibrio en la representación de las fuerzas políticas al interior del Consejo General¹³.

A pesar de estos cambios, persistía la necesidad de crear certidumbre en todas las fases del proceso electoral; para esta fecha eliminar la participación gubernamental de los órganos de gobierno del IFE resultaba un requisito indispensable para conseguir esa confianza en el proceso electoral. Así, con las reformas que tuvieron lugar en 1996 se excluyó completamente al gobierno federal del Consejo General del IFE, y se estableció que sólo los Consejeros Ciudadanos tendrían derecho a voto. Con estos cambios y la independencia presupuestal, se concretó la demandada autonomía del IFE.

Al parecer, en esta ocasión la necesidad de una reforma no sólo respondió a la demanda de la oposición política, sino también al reclamo de distintos sectores de la sociedad en general que exigían del gobierno estabilidad. Sobre todo frente al agitado contexto que habían provocado el levantamiento en Chiapas, el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio, así como la crisis derivada de la devaluación del peso en diciembre de 1994.

El eje de todas las reformas que alteraron las reglas electorales del juego político entre 1988 y 1997, fue ganar la confianza de los actores políticos y sociales en lo referente a los procesos electorales para garantizar que el debate entre las distintas

¹² Propuestos por el Presidente y ratificados por las dos terceras partes de la los Diputados

¹³ En ese año, a pesar de que se mantuvo la presidencia el Secretario de Gobernación y la influencia del PRI, la injerencia del poder ejecutivo en las resoluciones del Consejo disminuyó notablemente gracias a la ampliación de la representación parlamentaria a la primera minoría; a que los partidos políticos dejaron de tener voto en las resoluciones del Consejo; y también a que los Consejeros Magistrados se convirtieron en consejeros ciudadanos propuestos ahora por los grupos parlamentarios y electos por la Cámara de Diputados.

fuerzas políticas se llevara a cabo bajo criterios institucionales. En otras palabras, se buscaba garantizar la coexistencia pacífica de la diversidad política.

Los cambios en materia electoral de este periodo al incrementar la confianza en los procesos atizaron la participación de la sociedad y con ello ayudaron al fortalecimiento de los distintos grupos políticos. Así, la coincidencia de una sociedad más participativa con opciones políticas viables ocasionó el crecimiento de la oposición como alternativa real de gobierno; y la transición democrática como un hecho en vías de consolidación.

Los resultados de este proceso se observaron con el triunfo del PRD en la primera contienda electoral para la elección del gobierno del Distrito Federal, y con la conformación plural de la Cámara de Diputados de la Legislatura LVII. La oposición, como certeza de gobierno, se consolidó finalmente, con el reciente triunfo presidencial de Vicente Fox, candidato panista, en las elecciones del 2 de julio del año 2000.

Lo económico

A lo largo de cuarenta años aproximadamente (1940 – 1980), México desarrolló una política económica “prudente” que buscaba proteger el mercado interno de la competencia internacional para fortalecer su capacidad productiva. Este modelo, conocido como “sustitución de importaciones”, resultó exitoso en las primeras décadas de su implementación, sin embargo, las crisis internacionales de inicios de los años setenta aceleraron el proceso de desgaste del modelo, lo que aunado a la incapacidad gubernamental para leer atinadamente los indicadores económicos, marcaron el inicio de una larga cadena de crisis económicas.

Al golpe que significó para la economía nacional la drástica devaluación monetaria de 1976, le siguió un periodo de bonanza provocado por una significativa entrada de divisas provenientes de la exportación de petróleo.

México, al igual que muchos países de América Latina, aprovechó la solvencia que el incremento de los precios del petróleo había provocado para contratar préstamos con bancos y organismos internacionales. En 1982 la prosperidad terminaba drásticamente con una nueva caída en los precios internacionales del crudo y el aumento de las tasas de interés. El país no pudo hacer frente al crecimiento desorbitado de la deuda y cayó nuevamente en una de las crisis económicas más profundas de su historia.

Las consecuencias de la crisis de 1982 se reflejaron en una pérdida de credibilidad de México¹⁴ y en la virtual desaparición de la inversión extranjera en la economía nacional. Esta situación repercutió directamente en la calidad de vida de la nación. Una aguda inflación y el crecimiento de los índices de desempleo, provocaron una drástica caída en el poder adquisitivo de la sociedad y, consecuentemente, un importante deterioro en su nivel de vida. La gravedad de la situación se agudizó al hacerse patente la incapacidad del Estado para contener los efectos de la crisis sobre la sociedad como consecuencia de su precaria situación financiera. Así, la sociedad mexicana tuvo que enfrentar no sólo el impacto cotidiano de las crisis económicas, sino también las consecuencias de la crisis de un Estado de Bienestar de por sí precario.

Con el desequilibrio económico de 1982, el límite del modelo de sustitución de importaciones quedaba al descubierto. La tarea de los gobiernos siguientes, con ayuda del FMI y del BM, fue preparar las bases para un cambio radical de estrategia económica.

Así, desde 1988 a la fecha, México ha seguido un intenso proceso de ajuste y liberalización económica, así como un replanteamiento de los criterios que rigen la participación del aparato estatal en la esfera económica, con el fin de elevar la eficiencia del aparato productivo y alcanzar la estabilidad macroeconómica en el nuevo contexto de la economía globalizada.

Con estas reformas se han atendido los desequilibrios macroeconómicos y el excesivo endeudamiento externo; además se ha logrado insertar exitosamente al país en los mercados internacionales como una potencia exportadora a nivel mundial.

Sin embargo, "a pesar de ser la doceava economía más grande del mundo por tamaño absoluto del PIB total, en términos per capita México se encuentra en el lugar 85 de un total de 115 países".¹⁵ En otras palabras, las derramas del éxito macroeconómico no han permeado a todos los sectores; pues la distribución del ingreso es sumamente inequitativa y la mayor parte de la población ha visto un deterioro en su nivel de vida a lo largo de los últimos veinte años.

Esta situación impone a los actores del proceso de consolidación democrática el importante reto de vincular los logros en el ámbito político con la derrama a toda la población de los beneficios del desarrollo económico. En última instancia, conviene recordar que el éxito de una democracia política radica en buena proporción en la consolidación de una democracia social.

¹⁴ Recordar el decreto presidencial de nacionalización de la banca en 1982.

¹⁵ Isaac M Katz, *La constitución y el desarrollo económico de México*, Ediciones Cal y Arena, 2000, p226

Marco Teórico

El concepto de consolidación democrática presupone la existencia de un régimen político que ha logrado institucionalizar los requisitos mínimos para la instauración de un régimen democrático, tales como, la celebración periódica de elecciones libres, justas y competitivas; y la presencia de garantías institucionales a libertades liberales básicas, como la libertad de expresión, o bien la libertad de asociación.

Hablar de consolidación requiere que la incertidumbre de los resultados electorales y la certidumbre en los procedimientos de toma de decisiones y renovación de los poderes políticos, sean ya hechos institucionalizados y aceptados por la sociedad en general.

Los académicos que se especializan en el estudio de estos fenómenos políticos coinciden en ver a la consolidación democrática como un *proceso* en el que intervienen una multiplicidad de factores que interactúan entre sí; sin embargo, disienten en el tipo de factores, en su orden y en su nivel de influencia sobre el proceso.

El estudio de las consolidaciones: tendencias y argumentos.

En términos generales, es posible agrupar en dos categorías la literatura académica dedicada al estudio de las consolidaciones democráticas. La primera, a la que hemos denominado *Enfoque Estructural*, comprende aquellos autores que argumentan que los factores estructurales del sistema representan los elementos necesarios para explicar el proceso de consolidación¹⁶. La segunda, denominada *Enfoque Institucional*,

¹⁶ Ver Adam Przeworski, et. al. "What Makes Democracy Endure?" en *Journal of Democracy* 7, abril 1996; Mark J. Gasiorowski y Timothy J. Power "The Structural Determinants of Democratic Consolidation. Evidence from the Third World" en *Comparative Political Studies*, vol 31 no.6, diciembre 1998. Un ejemplo conciso y claro sobre esta perspectiva de análisis se encuentra en Seymour Martin Lipset "The Social Requisites of Democracy Revisited" en *American Sociological Review*, vol 59, febrero 1994.

agrupa a aquellos autores que sostienen que las variables de tipo institucional y cultural son las principales fuentes para la explicación del proceso¹⁷.

En términos sucintos, el enfoque estructural defiende la idea de que sin un crecimiento económico sostenido, y con una desigualdad social decreciente, una democracia tiene pocas posibilidades de consolidación. Por su parte, el enfoque institucional, defiende la idea de que la institucionalización de las reglas del juego democrático favorece el tránsito a una sociedad políticamente equilibrada y económicamente fructífera; y en ese sentido, fortalece a una democracia naciente.

Lo interesante de este debate académico, no es el orden que se establece en las variables explicativas del proceso de consolidación (estructurales o institucionales), sino su coincidencia en la idea de que no es viable una democracia que obvie tanto los aspectos estructurales, como los aspectos institucionales y culturales. La lección de esta discusión sería entonces, la siguiente: un proceso de consolidación democrática tiene mayores probabilidades de éxito si se incorporan, simultáneamente, cambios estructurales y cambios de tipo institucional. Los cambios culturales, se asume, serán consecuencia de las transformaciones anteriores.

Con base en esta idea es posible definir consolidación democrática como *el proceso en el cual las reglas democráticas son institucionalizadas en leyes o normas constitucionales, y son aceptadas e internalizadas no sólo por la sociedad civil, sino también por la sociedad política, como los mecanismos óptimos para la resolución*

¹⁷ Ver Juan J. Linz y Alfred Stepan "Political Crafting of Democratic Consolidation" en R. Pastor (ed) *Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum*, Nueva York: Holmes and Meler; de los mismos autores, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post Communist Europe*. Baltimore: The John Hopkins University Press. Las obras de Guillermo O'Donnell, Leonardo Morlino y Larry Diamond, entre otros, son también ejemplos claros de esta tendencia. En este punto es importante apuntar que la división en dos enfoques del análisis sobre el proceso de consolidación democrática, que se propone en este documento, responde a la necesidad de presentar de manera simple las características de la literatura académica sobre este tema. Dicho esto, conviene mencionar que la distinción se hace bajo una lógica de "peso" Es decir, aquellos autores que se concentran en el estudio de variables estructurales no eliminan de su análisis la influencia de las variables

pacífica de los conflictos y para la expresión de las demandas. Una consolidación democrática efectiva implica, no sólo el beneficio político de una participación política libre y justa, sino también que los beneficios económicos sean accesibles para todos los miembros de la sociedad.

En este sentido, un proceso de consolidación exitoso asume una doble tarea: consolidar una *democracia política*, es decir, institucionalizar las reglas del juego democrático; y consolidar una *democracia social*, o en otras palabras, garantizar una mínima igualdad económica entre la población.

La democrática política: actores, estrategias.

El proceso de consolidación, visto como la fase de solidificación de la democracia política, comprende cuatro ámbitos o actores: la sociedad civil, la sociedad política, “la legalidad” y el aparato estatal¹⁸. A continuación, se presentan las principales características de estos ámbitos o actores, así como las recomendaciones generales que diversos autores han hecho para fortalecer el proceso de consolidación democrática.

Sociedad Civil

La sociedad civil tiene como principio primario la libertad de asociación y de comunicación¹⁹. Se compone por un conjunto de organizaciones, formales y/o informales que privilegiando siempre el bien público sobre el bien privado, persiguen objetivos específicos sin aspirar a ganar el poder formal²⁰.

de tipo institucional, lo que hacen es otorgar un mayor “peso” a las primeras que a las segundas. La misma situación, pero invirtiendo las variables, existe en el enfoque institucional

¹⁸ La subdivisión de la democracia social en estos componentes se hace siguiendo la división en “arenas” que proponen J. Linz y A. Stepan en “Problems of Democratic...” Sin embargo, no aplicamos estrictamente sus criterios de distinción.

¹⁹ *Ibid*, p. 14

²⁰ Larry Diamond, “Toward Democratic Consolidation” en , p. 6

Durante el proceso de consolidación democrática, el papel de la sociedad civil es fundamental, pues somete a escrutinio público los excesos del Estado, con lo que proporciona las bases para limitar el poder estatal²¹; además, complementa el papel de los partidos políticos al fomentar la educación política de los ciudadanos y al crear canales para la articulación, suma y representación de intereses. Esta función es particularmente importante para proveer a los grupos tradicionalmente excluidos el acceso a la esfera pública que les ha sido sistemáticamente negado a lo largo del tiempo (por ejemplo, las mujeres, las minorías étnicas, raciales, etcétera)²².

Finalmente, la presencia de una sociedad civil libre en un sistema político, incrementa la rendición de cuentas del gobierno, amplía la apertura y por lo tanto, favorece “la consolidación de un compromiso positivo [de la población] con el Estado, lo que contribuye a mejorar la habilidad del mismo Estado para gobernar y dirigir la obediencia voluntaria de los ciudadanos”²³. En otras palabras, la sociedad civil fortifica uno de los principales requisitos para una consolidación democrática exitosa: la legitimidad del régimen.

Dado que el papel de la sociedad civil en el proceso de consolidación es de suma importancia, fortalecerla se erige como una estrategia necesaria para la estabilidad de una nueva democracia. De acuerdo con los autores analizados, esto se puede hacer con el fomento de una ciudadanía comprometida, mediante campañas de educación cívica que difundan los derechos y las obligaciones de los ciudadanos²⁴.

Por otra parte, dada la influencia de los medios masivos de comunicación, no sólo en la opinión pública, sino también en el establecimiento de “prioridades” en la

²¹ *Ibid*, p. 7

²² *Ibid*, p. 8

²³ *Ibid*, p. 11

²⁴ Felipe González, *Discurso pronunciado en la Conferencia Internacional “Fortalecimiento de la Democracia a través de la Educación Cívica” celebrada en la Cd. De México del 29 de septiembre al 1º de octubre de 1999*. Versión estenográfica, p. 21

agenda política, se sugiere establecer canales de comunicación abiertos que permitan el intercambio entre el régimen y los medios²⁵.

Una tercera estrategia de fortalecimiento de la sociedad civil consiste en promover la difusión de información política, social y económica, mediante el fomento de una prensa libre y de instituciones de investigación²⁶, así como establecer las garantías para una autonomía, con respecto del Estado, de las asociaciones y los medios de comunicación²⁷.

Aunque la presencia de una sociedad civil libre es un factor relevante para el proceso de consolidación, es necesario imponerle ciertas restricciones -siempre bajo el principio de la legalidad- para neutralizar el peligro de una sociedad civil indisciplinada o fácilmente reactiva²⁸.

Sociedad Política

El principio básico de la Sociedad Política, es la competencia electoral libre e inclusiva²⁹. Los principales actores de esta arena son los partidos políticos, las alianzas interpartidistas, los procesos electorales y las legislaturas³⁰. Es en este espacio donde se ejerce el legítimo derecho de control sobre el poder público³¹, ya sea mediante el resultado de procesos de rendición de cuentas verticales y retrospectivos, como las elecciones; o bien, mediante procesos de rendición de cuentas horizontales, como las fiscalías o contralorías³².

A pesar de la multiplicidad de actores que interactúan en el ámbito de la sociedad política, los partidos políticos ocupan un lugar preponderante, ya que

²⁵ F. González, *op. cit.*, p. 16

²⁶ Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies" en *Journal of Democracy* 9, julio 1998, p. 123.

²⁷ L. Diamond, *op. cit.*, p. 13

²⁸ *Ibid*, p. 14

²⁹ J. Linz y A. Stepan, "Problems of...", p. 14

³⁰ *Ibid*, p. 8

³¹ *Idem*

funcionan como “los controles de acceso al ámbito de la toma de decisiones”³³, y en este sentido representan un medio de expresión y un mecanismo de contención de las demandas sociales.

A pesar de su centralidad, el análisis sobre los partidos políticos, y su importancia en el proceso de consolidación, no puede llevarse a cabo sin un estudio sobre las características del sistema electoral y del marco constitucional que establecen las normas para la representación política. En términos de consolidación democrática es importante analizar la interacción de estos tres elementos para: propiciar la estabilidad del liderazgo de los partidos de oposición con miras a conseguir una estabilidad posterior en el ámbito legislativo (lo cual puede obtenerse mediante la ley electoral y sus efectos disuasorios³⁴); construir los mecanismos institucionales que debiliten la posibilidad de un enfrentamiento entre los poderes legislativo y ejecutivo de un Estado; y para crear incentivos institucionales que fortalezcan la probabilidad de consensos entre las élites políticas.

En las fases iniciales del proceso de consolidación democrática, se impone como prioridad establecer los mecanismos necesarios para propiciar un ambiente de armonía. Por esta razón, es importante reforzar la cohesión al interior de la nueva élite gobernante³⁵, y “comprar”, por medio de la negociación, la lealtad de aquellos grupos

³² G. O’Donell, *op. cit.*, pp. 112, 113 y 117.

³³ Leonardo Morlino, “Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa” en J. Benedicto y F. Reinares (eds), *Las transformaciones de lo político*, 1992, Madrid: Alianza Universidad, p. 61.

³⁴ *Ibid*, pp. 46-49. Por ejemplo, un sistema “fuerte” de representación proporcional es óptimo para una estabilidad política, pues permite la participación de partidos minoritarios, pero al mismo tiempo, impone ciertos límites en el número de partidos viables. Esta idea la retoma Miguel Angel Centeno, siguiendo una propuesta de Arend Liphart. Ver Miguel Angel Centeno, “Between Rocky Democracies and Hard Markets: Dilemmas of the Double Transition” en *Annual Review of Sociology*, vol. 20, 1994, 133.

³⁵ M.A. Centeno, *op. cit.*, p. 136

herederos del régimen autoritario, para neutralizar su potencial capacidad de desestabilización³⁶.

“La legalidad”

Este ámbito está íntimamente relacionado con el respeto y el ejercicio de la ley por parte del Estado; específicamente, refiere el cumplimiento universal e imparcial de las leyes. Lo anterior implica la existencia de un Estado fuerte, aceptado por la ciudadanía, que funcione como el único cuerpo capacitado para el uso legítimo de la fuerza³⁷.

Un primer paso para consolidar un Estado con estas características, consiste en crear los mecanismos institucionales que fortalezcan el poder judicial, no sólo en términos constitucionales, sino también en lo que se refiere a sus necesidades operativas³⁸. La finalidad es combatir lo que se considera la deficiencia institucional más importante de América Latina: la ausencia de cuerpos judiciales independientes³⁹.

También es necesario “fijar” las prácticas democráticas; es decir, evitar la convivencia hipócrita de los rituales democráticos con prácticas informales y nocivas como el clientelismo o el particularismo, que son antagónicos a un comportamiento legal y a la distinción entre las esferas de lo público y lo privado⁴⁰.

Un Estado que pretenda poseer la legitimidad necesaria para el ejercicio de la justicia, debe ser también un Estado disciplinado, que respete y promueva las instituciones que lo limitan. Para ello, es prioritario fortalecer la estructura de rendición de cuentas “horizontal”, la cual refiere al conjunto de agencias estatales legalmente facultadas para tomar acciones de control y sanción sobre actos ilegales u omisiones de

³⁶ Laurence Whitehead, “The Consolidation of Fragile Democracies: A Discussion with Illustrations” en R. Pastor, *op. cit.*, p. 80.

³⁷ J. Linz y A. Stepan, *op. cit.*, p. 11

³⁸ David Becker, “Latin America: Beyond ‘Democratic Consolidation?’” en *Journal of Democracy* 10, abril 1999, p. 141

otras agencias del mismo Estado. El objetivo es evitar la invasión de poderes y la corrupción oficial⁴¹.

En este sentido, se sugiere dar a los partidos de oposición que han alcanzado un nivel de apoyo electoral considerable la dirección de las fiscalías, así como asegurar que agencias preventivas como las contralorías sean altamente profesionalizadas, adecuadamente provistas de recursos, e independientes de interferencia política⁴².

El Aparato Estatal

Un proceso de consolidación democrática exitoso requiere que un Estado posea los instrumentos y la capacidad necesarias para comandar, regular y extraer recursos⁴³. Para lograrlo, es necesario que la administración pública se guíe por normas burocráticas racionales y legales⁴⁴.

La mayor parte de los autores coinciden en que una de las tareas fundamentales de una democracia naciente radica en la creación de una burocracia meritocrática⁴⁵. La intención es limitar las prácticas clientelares, y en este sentido garantizar la viabilidad administrativa de las políticas y los proyectos del nuevo régimen democrático y de sus sucesores. Implementar el servicio civil de carrera en la administración pública, es la principal recomendación.

La democracia social: actores, estrategias.

Arena Económica

La consolidación, vista como el proceso de apuntalamiento de la democracia social, incluye los factores estructurales (económicos y sociales) que caracterizan el

³⁹ *Ibid*, p. 146

⁴⁰ Guillermo O'Donell, "Illusions about Consolidation" en *Journal of Democracy* 7, abril 1996, p. 40

⁴¹ G. O'Donell, "Horizontal...", p. 117

⁴² *Ibid*, pp. 122, 123.

⁴³ J. Linz y A. Stepan, *op. cit.*, p. 11

⁴⁴ J. Linz y A. Stepan, definen este tipo de normas como el principio fundamental del aparato estatal. Ver, *ibid*, p. 14

⁴⁵ M. A. Centeno, *op. cit.*, p. 136

espacio donde el proceso de cambio político se desenvuelve. Este conjunto de factores estructurales puede ser agrupado bajo la categoría de sociedad económica; cuyo principio rector lo constituye el mercado⁴⁶. Lo que hemos denominado como sociedad económica se compone por el conjunto de actores y de normas, socialmente creadas y aceptadas, que median entre el estado y el mercado⁴⁷.

La continuidad de un nuevo régimen democrático no sólo exige estabilidad a nivel político, sino también la reducción al mínimo de la vulnerabilidad estructural del régimen; para ello, es apremiante impulsar mecanismos de cooperación entre el Estado y las élites económicas, así como entre el Estado y los representantes de los sectores estratégicos⁴⁸.

Una primera medida para lograr este objetivo consiste en inducir a los grupos económicamente dominantes a que negocien por medio de canales institucionalizados con los actores políticos encargados de la toma de decisiones⁴⁹. Para ello es recomendable fomentar la organización corporativa de la burguesía; ya que esto crea canales institucionalizados de expresión para las élites económicas, además de que puede inducir una coincidencia de intereses entre las distintas clases sociales⁵⁰.

Un segundo paso en este sentido es la despolitización de la economía mediante una drástica disminución del papel del Estado en ella. Esto no significa un divorcio entre ambas esferas, sino la garantía de que el Estado se convertirá en el proveedor de los recursos básicos para el buen desempeño de las actividades económicas (infraestructura de comunicaciones, orden y certeza legal, estabilidad política, etcétera)

⁴⁶ J. Linz y A. Stepan, *op. cit.*, p. 14

⁴⁷ *Ibid*, p. 11

⁴⁸ Cesar Cansino, "La Consolidación de la Democracia en América Latina. Problemas y Desafíos" en *Foro Internacional*, 1994.

⁴⁹ Es decir, hacer *lobbying*. Ver, L. Whitehead, *op. cit.*, p.87

⁵⁰ D. Becker, *op. cit.*, p. 147

Este tipo de acciones podrían contribuir a generar el ambiente de certidumbre y tranquilidad cotidianamente demandados por los actores productivos de la economía; sin embargo, un Estado concentrado sólo en la provisión de las garantías de estabilidad al mercado, corre el riesgo de erosionar su legitimidad frente al resto de la población. Por esta razón, es necesario aplicar, de modo simultáneo, políticas encaminadas a mejorar la situación económica de la población, ya que el nivel de vida de la sociedad ha mostrado tener influencia en la probabilidad de éxito de un nuevo régimen democrático⁵¹.

Ámbito federal vs. Ámbito local

A pesar de que en la literatura sobre el tema de la consolidación democrática existe una inclinación a sobreponer lo nacional sobre el ámbito local, mirar hacia los gobiernos locales y sus necesidades sería una “estrategia” más y de no menor importancia.

En un contexto de fortalecimiento democrático, los gobiernos municipales pueden funcionar como los protectores de ciertas libertades y costumbres democráticas de interacción social⁵². Por otra parte, otorgar independencia a la autoridad local, mediante políticas de descentralización y de apoyo al desarrollo regional, fortalecería la legitimidad del régimen nacional; debido a que una independencia efectiva de los gobiernos locales podría propiciar el desarrollo no sólo de mejores capacidades productivas, sino también de un mayor nivel de compromiso de la ciudadanía a las reglas de un juego democrático.

~ ~ ~ ~ ~

⁵¹ A. Przeworski, *op. cit.*, p. 42

⁵² D. Becker, *op. cit.*, pp. 148,149

En conclusión, un proceso exitoso de consolidación democrática exige realizar cambios de carácter institucional en el ámbito de lo económico y de lo político que tengan como prioridad garantizar la existencia de los dos principales pilares de una democracia sólida: legitimidad y estabilidad del régimen⁵³.

⁵³ La división de los actores y los espacios de una consolidación democrática en dos grandes apartados, como la que se ha sugerido, no implica que cada una de las “categorías” presentadas funcionen como entes independientes. Por el contrario, existe un traslape y una interacción constante entre ellas a lo largo del proceso de consolidación, su diferenciación en las páginas anteriores responde –simplemente- a una necesidad de claridad.

Propuesta global para la consolidación democrática de México

Sociedad Civil

La sociedad civil no sólo es un factor de presión crucial para el desarrollo y culminación de los procesos de transición democrática sino que también cumple un papel fundamental en la consolidación de un régimen democrático. Sin embargo, para comprender su papel, debemos entender que la sociedad civil se constituye de organizaciones formales e informales⁵⁴ que, sin buscar acceder al poder, se erigen como instancias mediadoras entre el Estado y la ciudadanía. Por una parte, se convierten en protagonistas del proceso político al limitar el poder del Estado, y en segunda instancia fungen como canales para resolver la sobrecarga de demandas sociales que en ocasiones enfrenta el Estado.

La labor de la sociedad civil como observador del desempeño gubernamental es indispensable tanto para garantizar la rendición de cuentas como para asegurar que el rumbo y compromiso del Estado se dirija a resolver las principales necesidades de la población. Esta dinámica permite retroalimentar el proceso democrático, y por ende, fortalece la legitimidad del gobierno.

Asimismo el fortalecimiento de los grupos organizados en la sociedad es crucial para el desarrollo de la democracia. Su virtud reside en la capacidad de generar relaciones basadas en "normas de reciprocidad" y confianza. Dichos factores son la base para formar redes de compromiso cívico y la cooperación para la consecución de un beneficio mutuo. Su organización interna nos muestra "dinámicas para alcanzar un consenso entre los grupos, la posibilidad de un debate respetuoso entre puntos de vista

⁵⁴ Existen grupos económico-empresariales; organizaciones religiosas; asociaciones profesionales; asociaciones políticas, grupos culturales regionales; grupos de asociación cívica a organizaciones de solidaridad, cooperación, apoyo y ayuda entre otros que son consideradas organizaciones civiles

en competencia y los medios por los cuales la gente puede cooperar para resolver los problemas de sus propias comunidades"⁵⁵

El desarrollo de organizaciones civiles permite: el diseño de nuevas formas de participación que aseguren canales de expresión para los grupos minoritarios; promover nuevos liderazgos; así como mitigar las principales polaridades del conflicto político. Bajo esta perspectiva, las organizaciones civiles fomentan el compromiso responsable por parte de los ciudadanos y suavizan las posiciones encontradas al dirigir la participación a objetivos concretos en el espacio público.

En la actualidad, la disminución del papel de Estado en materia de desarrollo social y la incapacidad de los partidos para representar intereses lleva a replantear el papel de las organizaciones civiles en lo que a la consecución del bien común se refiere. Las prioridades y los programas de gobierno, entendidos como obligaciones unilaterales de los organismos públicos, están siendo sustituidos gradualmente por el diseño de políticas públicas que buscan y fomentan la participación activa de todos los grupos involucrados en una situación o problema determinado.

Dado que las organizaciones civiles son entidades privadas abocadas al interés público, el Estado debe establecer un marco jurídico que determine la forma y los límites deseados sobre el alcance de su participación en los asuntos públicos; es decir, una regulación que determine tanto sus derechos como sus obligaciones.

En segundo término, el gobierno mexicano debe generar instancias para articular la labor mediadora de las organizaciones civiles en la creación e instrumentación de políticas públicas. El establecimiento de la iniciativa popular abriría la posibilidad de involucrar a los ciudadanos organizados en la tarea legislativa y en la forma de

⁵⁵ Larry Diamond en *"The democratic revolution: Struggles for freedom and pluralism in the developing world"*, New York, Freedom House, 1992, pp29-52

actuación de los poderes ejecutivos"⁵⁶. Por otra parte, el gobierno puede incorporar instrumentos de democracia directa como el referéndum y el plebiscito para canalizar la opinión ciudadana por vías institucionales. La implementación de estos cambios permitirían generar una sinergia entre el aparato gubernamental y la sociedad civil que legitime las decisiones del primero y corresponsabilice a ambos.⁵⁷

La libertad de prensa es un instrumento fundamental para lograr lo anterior. Con medios de comunicación imparciales y comprometidos con el ejercicio democrático se generan los espacios de discusión para informar y conocer la labor de los actores en el ámbito político. En los últimos años, se han llevado a cabo una serie de cambios con el fin de asegurar una mayor apertura⁵⁸. No obstante, las líneas del Plan Nacional de Desarrollo en Materia de Comunicación y los esfuerzos de la Ley Federal de Radio y Televisión creada en 1990 no han hecho efectivo el compromiso de los medios frente a la sociedad. A pesar de la amplitud de la oferta en medios y la mayor libertad de expresión en México, la revisión del otorgamiento de las concesiones, la instauración del derecho a réplica así como la creación y cumplimiento de un Código de Ética Periodística han quedado pendientes.

El gobierno, sin duda alguna, debe respetar la libertad de expresión en los medios masivos de comunicación, no obstante, es urgente que norme su actuación, siempre en el marco de un régimen democrático.

⁵⁶ Ver Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de divulgación democrática 4, México: IFE

⁵⁷ Incluso en diversos países el Estado colabora en el financiamiento de las ONGs. El Banco Mundial estima que, a mediados de los noventa, un 30% de los ingresos de las ONGs son fondos otorgadas por los Estados. En Reino Unido, por ejemplo, las cinco ONGs más importantes son crecientemente dependientes de fondos gubernamentales, mientras que en EU y Canadá es de 66 y 70%, respectivamente. En los países en desarrollo se carece de cifras exactas; sin embargo, en ONGs asentadas en países como Bangladesh, Sri Lanka, Kenya y Nepal, la dependencia de 80 a 95% de recursos otorgados por gobiernos es un fenómeno común. Esto significa que los donantes tienen un amplio poder de control sobre las ONGs, y éstas, a su vez, se esmeran por cumplir con las expectativas de quienes les otorgan financiamiento pues, el no hacerlo, podrían privarlas de recursos para el futuro.

⁵⁸ En 1998, trabajaban 1332 emisoras de radio, 400 periódicos de circulación local, 192 revistas, 595 estaciones de televisión así como 59 agencias, de las cuales 14 son nacionales y 45 internacionales.

Arena Política

Los conflictos y las demoras que han surgido a raíz de la nueva dinámica política ponen sobre la mesa de discusión la pertinencia y capacidad de las actuales instituciones políticas para procesar la nueva pluralidad. La prioridad del momento actual consiste en garantizar la gobernabilidad del país bajo la directriz de una lógica democrática. Sin embargo, los cambios institucionales, básicamente reformas electorales, de los últimos años no parecen asegurar el necesario clima de estabilidad.

En parte, la razón estriba en que una democracia estable no se consigue solamente con la depuración de los procedimientos; mejorar la equidad y transparencia de los procesos electorales es una condición necesaria para establecer un régimen democrático, sin embargo, no es suficiente. Se requiere también de una revisión exhaustiva del entramado institucional que establece las reglas de convivencia y que conforma el contexto en el cual se desenvuelven los actores sociales y políticos. Así lo sugieren las experiencias de España, Chile y Checoslovaquia, en donde el proceso de democratización se caracterizó por la redacción de una nueva Constitución, o bien, por la búsqueda de reformas profundas a las normas constitucionales.

En el caso de México, la llamada reforma del Estado ha apuntado a un cambio sustancial en las normas que rigen la vida política de la Nación; sin embargo, estos cambios han sido parciales o truncados. Entre las propuestas se ha hablado incluso de la posibilidad de una nueva Constitución que establezca otro tipo de régimen. Se sugiere, por ejemplo, instaurar un régimen parlamentario, o bien un régimen semipresidencial, como una estrategia de consolidación democrática. En este capítulo se argumenta que las peculiaridades del sistema político y las particularidades de la historia de México hacen del cambio de régimen una estrategia temeraria; por ello se proponen cambios

Asimismo, en materia de televisión, la concesión dada a MVS y la creación de Televisión Azteca en 1996

para el tránsito hacia un *presidencialismo moderado*, el cual parece ser la más viable de las opciones dadas las condiciones actuales.

***El Cambio Constitucional:
¿Sistema Parlamentario, Semipresidencial o Presidencialismo Moderado?***

Agrupadas en la Constitución Política, existen normas que definen las reglas a las que habrán de sujetarse los distintos actores políticos para su interacción dentro del sistema, es decir, establecen el marco institucional del régimen político. Sin embargo, es importante mencionar que un régimen político, no sólo se define por el sistema constitucional que le da estructura, sino también por el sistema de partidos que determina sus actores políticos y por el sistema electoral que delimita los espacios de acceso de esos actores a las estructuras de poder.

En cuanto al “mejor” tipo de régimen político para las “nuevas” democracias las opciones no son muchas; las alternativas parecen restringirse a tres: parlamentarismo, presidencialismo, o semipresidencialismo. Los análisis de las transiciones han hecho un énfasis especial en la relativa “superioridad” del sistema parlamentario, básicamente por la exitosa experiencia parlamentaria de algunos países europeos que se ha manifestado en una saludable estabilidad política desde el fin de la 2ª Guerra Mundial hasta nuestros días.

En el sistema parlamentario el gobierno tiene su origen y su respaldo en el Parlamento. Aquí el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son mutuamente dependientes. No sucede lo mismo en un sistema presidencial donde el poder Ejecutivo y el Legislativo cuentan con su propia fuente de legitimidad (elecciones separadas) y donde el funcionamiento y la vigencia de cada uno es independiente del otro.

han terminado con el monopolio de la empresa Televisa.

Se argumenta que, entre otras ventajas, el parlamentarismo ofrece mayor flexibilidad; soluciones constitucionales para la confrontación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (lo que evita la aparición de los famosos *impasses* o parálisis de los poderes); fortalece el sistema de partidos; y favorece la cooperación política (lo que genera un ambiente de estabilidad y certidumbre).

En esta óptica, las ventajas del parlamentarismo para la consolidación democrática no pueden ser más evidentes: conduce a la cooperación entre las fuerzas políticas y favorece la corresponsabilidad del gobierno entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, el parlamentarismo exige condiciones de no fácil consecución. Por ejemplo, una de las principales características de los regímenes parlamentarios exitosos (Inglaterra, Canadá, incluso España) es la existencia de un sistema consolidado de partidos cohesivos y/o disciplinados, generalmente bipartidista o de dos partidos dominantes, y la coincidencia de este sistema de partidos con un sistema electoral de representación proporcional.

En el caso particular de México, y en general en América Latina, la presencia de partidos disciplinados resulta un hecho extraordinario, pues una de las grandes desventajas de los sistemas de partidos latinoamericanos es su inestabilidad, el clientelismo o el personalismo endémicos, lo que les impide actuar colectivamente. Esta situación dificulta también la construcción de un ambiente de negociación, indispensable para el buen desempeño de un sistema parlamentario. No resulta temerario pensar que en caso de instaurarse un parlamentarismo en México, con la poca o casi nula capacidad de negociación existente entre los partidos políticos y su falta de disciplina interna, el resultado del experimento sería el surgimiento de un gabinete tras otro, creándose una inestabilidad política que afectaría negativamente al país⁵⁹.

⁵⁹ En los casos donde se ha implementado un régimen parlamentario en un contexto multipartidista o bien de partidos indisciplinaos, los resultados no han sido tan exitosos, basta pensar en Italia y en la IV

Del mismo modo, es imposible soslayar la influencia del legado histórico: en ningún país de América Latina se ha implementado con éxito un régimen parlamentario⁶⁰; en cambio, los regímenes presidenciales han mostrado cierta efectividad en cuanto a estabilidad democrática; Costa Rica es tan sólo un ejemplo.

Una segunda opción de cambio político sería adoptar una forma de régimen semejante al semipresidencialismo francés; el cual se caracteriza no por ser un híbrido entre los sistemas parlamentario y presidencial, sino por permitir la alternancia entre ambos. Estas características hacen que se repita el problema que nos presentaba el parlamentarismo al ser necesario dotar al sistema de partidos políticos disciplinados que posean una fuerte capacidad de negociación entre ellos y con el poder Ejecutivo.

¿Qué cambiaría en México si consideramos la poca habilidad de negociación de los actores políticos? En realidad, la prioridad del cambio político en México es justamente, el fomento de esa dinámica de negociación. En suma, un cambio de régimen en las actuales condiciones del país, donde el consenso para un cambio de reglas o instituciones no se vislumbra viable, no tiene grandes perspectivas de triunfo y sí, amplias probabilidades de desgaste.

En la actualidad, la pluralidad que se manifiesta en la presencia de distintos actores en el Congreso de la Unión y en los órganos de gobierno estatales y municipales, no sólo ha evidenciado ciertos vicios en la estructura de la división de poderes; también ha provocado la democratización de las estructuras partidarias, incluso al interior del otrora partido hegemónico. Esta situación minó los poderes de injerencia del Presidente sobre su partido (PRI), y en consecuencia una disminución del control

República Francesa; de hecho, en estos últimos casos un modo de compensar la ingobernabilidad causada por estas circunstancias, consistió en recuperar figuras propias del régimen presidencial. De aquí la naturaleza del semipresidencialismo francés.

⁶⁰ Por ejemplo Chile (1891-1925), sin embargo, el resultado “fue una incapacidad para gobernar y una oligarquización de la política”. Diether Nohlen, “Sistemas de gobierno, perspectivas conceptuales y comparativas” en Diether Nohlen y Mario Fernández (coords) *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*. Venezuela: Nueva Sociedad, 1991

del Presidente sobre las resoluciones del Congreso. Con esta dinámica, las facultades que la Constitución otorga a ambos Poderes cobran centralidad en la discusión actual del cambio político.

En esta lógica es donde se inserta la propuesta de este apartado, la cual consiste en presentar un conjunto integral de reformas políticas que “renueven” el sistema presidencial, para transitar a un presidencialismo moderado, o si se quiere, a un presidencialismo democrático.

Las propuestas

Con la idea de “governabilidad democrática” como eje, se presenta a continuación un conjunto de líneas generales de acción orientadas a acelerar o a consolidar el proceso de democratización que vive actualmente el país. Las siguientes proposiciones recuperan las propuesta y/o críticas más recurrentes tanto de los analistas como de los protagonistas de la vida política nacional.

Por cuestiones de claridad, las propuestas se han clasificado en tres grupos. Primero, se presentan aquellas propuestas que se refieren a las reglas y procedimientos electorales, en segundo lugar, aquellas que aluden los mecanismos institucionales que vinculan a los actores políticos, o en otras palabras, aquellas normas que establecen los equilibrios de poder. Finalmente, se presentan aquellos mecanismos que permiten vincular la acción del gobierno con la ciudadanía.

Los “pendientes” de la legislación electoral

El umbral electoral

La combinación de un régimen presidencialista con un sistema multipartidista no parece ser favorable para la estabilidad política de un país; esto por la sencilla razón de que la estructura misma del sistema presidencialista no favorece la creación de

incentivos para la formación de coaliciones políticas⁶¹. Lo anterior no quiere decir que la colaboración intra e interpartidaria sea imposible en un régimen presidencialista; simplemente evidencia que esta cooperación se dificulta cuando existe un elevado número de actores⁶².

En México el electorado no está radicalizado en términos ideológicos (como en Chile), y tampoco existen regionalismos profundos (como en España o Checoslovaquia). Ante la ausencia de estos factores que propician coaliciones estables y viables, en México se debe recurrir a herramientas institucionales que limiten el número de actores políticos.

La alternativa consiste en aumentar a 5% de la votación el porcentaje para que un partido político tenga derecho a representantes populares⁶³. Con esta acción se detiene la fragmentación del espectro político, y en consecuencia se garantiza un número constante de actores en el Congreso; lo que permitiría la estabilización del número de partidos en las Cámaras y la posibilidad de una dinámica de negociación al interior del Poder Legislativo⁶⁴. En última instancia, el objetivo consiste en fomentar la existencia de un sistema de tres partidos políticos.

⁶¹ Se argumenta que un régimen presidencial crea una competencia de “suma cero”. Es decir, el ganador de la contienda por la jefatura del Poder Ejecutivo se lleva “todo”, razón por la cual los incentivos para crear coaliciones partidarias de gobierno son reducidos. Ver Scott Mainwaring, *Presidentialism, multiparty systems, and democracy: The Difficult Equation*, Working Paper 144, septiembre 1990, Kellogg Institute.

⁶² El multipartidismo y/o la polarización ideológica en un sistema político casi siempre son fuentes de inestabilidad. Recordar los casos del parlamentarismo italiano y francés que se mencionó anteriormente. Ver nota al pie número 58.

⁶³ En Chile, según Paulo Hidalgo, “Los partidos pequeños que no rebasan la marca del 5% son castigados y casi forzados a pactar con partidos grandes para contar con alguna representación parlamentaria” Paulo Hidalgo, “Chile, tortuosa transición” en *Etcétera*, diciembre 3, 1998.

⁶⁴ Si en las elecciones legislativas de 1997 hubiese existido esta disposición, sólo el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática hubiesen tenido derecho a representantes populares.

La elección presidencial

El ambiente de pluralidad que existe en la actualidad en nuestro país, impone la necesidad de asegurar el respaldo social para la jefatura del Poder Ejecutivo. No basta obtener la mayoría relativa de la votación para asegurar un ambiente de gobernabilidad, pues puede presentarse el caso de que el triunfador lo sea sólo a medias, es decir, que termine siendo un candidato minoritario. En este sentido, la experiencia de Chile entre 1970 y 1973 es sumamente ilustrativa⁶⁵.

La sustitución del actual sistema de elección presidencial de mayoría relativa por el de mayoría absoluta con segunda vuelta, permitiría mantener abierta la posibilidad de un resultado más consensual y estable institucionalmente en caso de que el ganador no posea apoyo de la mayoría absoluta en una primera vuelta. Este cambio es importante sobre todo a la luz de que son tres las alternativas políticas con posibilidades de triunfo que participan en las contiendas presidenciales y de que las distancias, en términos de porcentaje, entre ellas no son muy significativas⁶⁶.

Reformas para un equilibrio de Poderes

La no reelección legislativa

Suprimir la regla de la no reelección permitiría, tener en las Cámaras legisladores profesionales; romper el círculo vicioso del legislador con su partido político (pues se evitaría la despersonalización de las elecciones, es decir, los ciudadanos votarían por candidatos y no sólo por partidos); y reconstituir el vínculo de

⁶⁵ Salvador Allende, presidente chileno electo en 1970, llegó a la presidencia con el 36% de los votos; el 64% de los votos restantes se repartieron entre un candidato demócrata-cristiano y un conservador. El conflicto que se generó meses después fue acentuado por la carencia de mecanismos de cooperación interinstitucional y por las estrategias de confrontación que adoptaron los dos bloques derrotados⁶⁵. El resultado del triunfo de un candidato minoritario fue el golpe militar de 1973. A raíz de esta experiencia los chilenos adoptaron el sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta como la modalidad para la elección presidencial.

⁶⁶ Basta recordar la cerrada carrera entre el PRI y el PAN de enero a julio del año 2000. Aunque en esa contienda resultó electo el candidato del PAN, el porcentaje de votación que recibió no alcanzó la mayoría absoluta.

responsabilidad entre los legisladores y su electorado (ser reelectos en sus cargos funcionaría como un premio a un buen desempeño, la no reelección como un castigo). Además, la reelección legislativa al permitir la permanencia y estabilidad de los miembros del Congreso, también posibilita la profesionalización del trabajo de las Comisiones con la consecuente ventaja que ello representa en la elaboración y evaluación de las políticas públicas.

Por estas razones, y para incrementar la eficiencia del Congreso como un órgano de control y evaluación sobre la configuración de la política nacional, se sugiere la adopción de una reelección limitada a dos o tres periodos para los cargos legislativos. Sin embargo, el peso del mito de la reelección hace que la adopción de este principio se apoye en una agresiva campaña de promoción, a pesar de que analistas y la mayor parte de los actores políticos coincidan en la pertinencia del cambio.

Apoyo técnico al Poder Legislativo

Para la profesionalización del Poder Legislativo es nodal crear cuerpos de apoyo parlamentario, profesionalizados, formados por especialistas en las distintas áreas de gobierno y regidos por el principio del servicio civil.

La intención final sería contar con institutos o centros de investigación interdisciplinarios donde los legisladores en particular y las comisiones en general pudiesen acceder a información actualizada o especializada sobre alguna materia central de discusión.

Las candidaturas independientes

Un grave problema para la independencia y eficacia del Poder Legislativo es la influencia de los partidos políticos sobre las legislaturas federal y estatales, esto en detrimento de la labor propia que deben desempeñar dichos órganos.

Suprimir la no reelección legislativa ayuda a solucionar el problema de la influencia de los partidos políticos sobre los órganos colegiados de gobierno sin embargo, no lo soluciona; es necesario terminar con el monopolio de los partidos sobre la representación política. Para ello, permitir candidaturas independientes ayudaría a disminuir la pernicioso influencia del partido político sobre el Poder Legislativo, además de que abriría un canal distinto de expresión para las alternativas políticas.

Concurrencia de periodos para el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

Cuando se llevan a cabo elecciones concurrentes, es decir cuando las elecciones presidenciales coinciden con las elecciones legislativas, la evidencia demuestra que el electorado tiende a votar por el mismo partido para presidente y legisladores. No sucede lo mismo cuando las elecciones legislativas no corresponden a las presidenciales; en estos casos el electorado busca castigar o premiar la labor del Ejecutivo.

Una estrategia para la prevención de estas situaciones consiste en eliminar las elecciones intermedias, alargando el periodo de la legislatura de tres a cinco años y reduciendo el periodo presidencial de seis a cinco años.

Con este cambio se intenta generar un mecanismo de estabilidad mediante la coincidencia de los tiempos de ejercicio de ambos poderes como en el sistema parlamentario, pero manteniendo la independencia del Poder Ejecutivo.

Corresponsabilidad política de los Poderes Legislativo y Ejecutivo

Una segunda estrategia que incrementaría los mecanismos de cooperación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo es la creación de instituciones o mecanismos que corresponsabilicen a ambos poderes del desempeño del gobierno. Las propuestas para lograr esta situación son básicamente dos: crear una figura “intermedia” entre ambos poderes como un Jefe de Gobierno, así como implementar la ratificación legislativa de los miembros del Gabinete.

El Jefe de Gobierno sería designado por el Presidente de la República y ratificado por las dos terceras partes de ambas Cámaras. Sus funciones serían: Llevar la jefatura de gobierno, principalmente la coordinación del gabinete y la supervisión de la administración del Estado; fungir como enlace y negociador entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para superar posibles bloqueos mutuos entre ellos y lo rígido de la lucha entre el partido del Presidente y los de oposición; y “proteger” a la figura presidencial del desgaste de la política, “elevando sus tareas y la oportunidad de su intervención política. [Esto] aminoraría el riesgo de que el Presidente sea responsable de toda la política y de todos los problemas, con el consiguiente deterioro del sistema democrático”⁶⁷.

Por su parte, la aprobación parlamentaria de los miembros del gabinete propiciaría que en el Congreso se forjen coaliciones de gobierno capaces de asumir desde el principio la corresponsabilidad en la gestión gubernamental. Además, esta disposición haría que los Secretarios de Estado buscaran constantemente el respaldo de la Legislatura, a fin de conseguir políticas públicas viables en tanto decisiones consensuadas.

⁶⁷ Diether Nohlen, *op. cit.*, p. 35

La participación ciudadana

Un primer mecanismo de apertura a la ciudadanía para la elaboración de las políticas públicas del Gobierno es la existencia de candidatos independientes, propuesta que ya fue mencionada líneas arriba. Un segundo mecanismo es la introducción de la figura del referéndum como instrumento de comunicación con la sociedad para cambios constitucionales o bien, para conocer su postura con respecto a ciertas políticas públicas. La finalidad es crear un instrumento que permita reforzar la legitimidad de la acción gubernamental.

El tercer mecanismo consiste en incorporar a la sociedad como un actor activo en la elaboración de políticas públicas a través de la facultad de iniciativa legislativa, es decir, recuperar el principio de la iniciativa popular.

La Legalidad

Los objetivos que debe perseguir toda reforma del Poder Judicial son dos: independencia y eficiencia en la administración de justicia. El primer objetivo constituye “la principal garantía de un Estado de Derecho”⁶⁸, y es inevitablemente el preámbulo para la consecución del segundo.

La existencia de un Poder Judicial independiente sienta las bases para un desarrollo económico y político estable. Con respecto a la esfera económica, contribuye a la eficiencia del mercado, al proporcionar a los agentes económicos garantías en lo que concierne a los derechos de propiedad, así como la certeza de que existirá cumplimiento en las obligaciones contractuales. Con respecto al desarrollo político, y en este caso a la consolidación de un régimen democrático, garantiza a los ciudadanos igualdad formal ante la ley y protege el ejercicio de libertades civiles básicas.

En México, las reformas económicas que han caracterizado los últimos quince años, fueron los catalizadores del importante programa de reformas al Poder Judicial que tuvo lugar en 1994. Con este programa se buscó incrementar su eficiencia mediante la creación del Consejo de la Judicatura Federal, órgano encargado de la “administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial”⁶⁹.

Con los cambios de 1994, se incorporaron por lo menos dos aspectos fundamentales para la consolidación de un régimen democrático: primero, mecanismos para la implementación de una carrera judicial (con lo que se busca conseguir imparcialidad en los procesos de selección y nombramiento de los jueces); y segundo, garantías para la independencia en la elaboración presupuestal del Poder Judicial⁷⁰ (lo

⁶⁸ Gabriel Negretto y Mark Ungar, “Independencia del Poder Judicial y Estado de Derecho en América Latina: Los casos de Argentina y Venezuela” en *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1, 1997, p. 81.

⁶⁹ Artículo 100 constitucional.

⁷⁰ Con excepción de lo que concierne a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien elabora su propio presupuesto. La SCJN es la encargada de enviar al Poder Ejecutivo ambos presupuestos.

que permite disminuir posibles interferencias en las decisiones de los cuerpos judiciales).

A pesar de estos avances, las reformas de 1994 (y posteriormente, los cambios de 1999) dejaron algunas notas pendientes; tales como la vinculación del Poder Judicial con la sociedad y un conjunto de “reformas a la justicia cotidiana y peatonal”⁷¹

Una estrategia para crear mayores vínculos entre el Poder Judicial y la sociedad es el establecimiento constitucional de la obligación de publicitar los nombramientos de jueces, permitiendo a la prensa y a la ciudadanía el acceso a la información que respalda dicho nombramiento. El objetivo no sólo es fomentar la transparencia al interior del Poder Judicial al someter sus procesos a escrutinio público, también se busca recuperar la credibilidad de los órganos encargados de la impartición y administración de la justicia. “El efecto de esta medida, sin embargo, dependerá de que surja un público interesado en estos procesos”⁷².

Con respecto a la justicia “cotidiana”, un recurrente problema es la incapacidad e ineficiencia de los cuerpos encargados de cuidar el orden público. Por esta razón, no sólo es importante garantizar la independencia del Poder Judicial en lo que se refiere a la elaboración de su presupuesto, sino también asegurar que la asignación presupuestal que le corresponde le permita contar con capacidad operativa para desempeñarse eficientemente.

En los países del “mundo desarrollado” se garantiza alrededor del 6% del presupuesto nacional; en México, el porcentaje asignado al Poder Judicial para 1999 fue de 0.68% del presupuesto total. Incrementar esta suma es una tarea fundamental.

Si se cuenta con recursos suficientes, un primer paso sería atender la grave situación de la policía y del ministerio público con un programa de reformas que

⁷¹ Guillermo Zepeda Leucona, “La nueva reforma judicial y la justicia cotidiana” en *El Economista*, marzo 27, 1999.

contemple criterios de reclutamiento, capacitación del personal, salarios, incentivos, etcétera. Lo anterior no debe restringirse al nivel federal, pues la situación de la justicia a nivel estatal también presenta una precaria situación; por esta razón conviene crear mecanismos que, respetando el pacto federal, fomenten el incremento de recursos destinados al Poder Judicial en los presupuestos estatales.

Por otra parte, es necesario combatir las irregularidades institucionales que dificultan la impartición de justicia y que confunden a la ciudadanía. Una medida en este sentido sería integrar al Poder Judicial a los tribunales de lo contencioso-administrativo (en materias laboral, agraria, fiscal); así como revisar a profundidad las disposiciones que regulan el recurso de amparo.

Por último y dado el antecedente de parcialidad e ineficiencia de los órganos encargados de implementar la justicia, es necesario llevar a cabo una campaña de legitimación de los cuerpos que conforman el Poder Judicial; así como campañas de concientización de la ciudadanía con respecto a su responsabilidad para el fortalecimiento del Estado de Derecho. Lo que se busca aquí es generar una sinergia entre sociedad civil e instituciones públicas orientada a corresponsabilizar a la sociedad.

⁷² G. Negretto y M. Ungar, *op. cit.*, p. 95.

El Aparato Estatal

La gobernabilidad, y en este sentido la estabilidad, de un régimen democrático no sólo depende de depuradas instituciones de representación política, es necesario también un gobierno que muestre capacidad para el tratamiento y resolución de los problemas sociales. Esto es, a la legitimidad en los procesos que determinan el acceso a los puestos de poder debe sumarse una “legitimidad de gestión”. Una administración pública eficaz sienta las bases del respeto ciudadano a la actividad política.

Conseguir este tipo de confianza ciudadana no es una tarea sencilla, requiere por principio de una administración pública eficaz. En la actualidad son básicamente cuatro las líneas que determinan la estrategia hacia la modernización de la administración pública: simplificación, descentralización, profesionalización, y autogestión. El objetivo final consiste en crear las estructuras y dinámicas básicas que permitan resolver de manera expedita problemas concretos y, en consecuencia, que faciliten el desarrollo social y económico de la población.

En el ámbito de la reforma y la modernización de la administración pública, el gobierno mexicano ha hecho importantes esfuerzos, sin embargo estos han respondido más a las demandas de reestructuración que el cambio de modelo económico exigía, que al proceso de democratización.

A pesar de los avances la situación actual de la burocracia del país exige programas radicales de modernización capaces de combatir problemas como la corrupción, y la consecuente desconfianza social; la ineficacia en la provisión de servicios; el tamaño de la burocracia y los altos costos que ello conlleva; así como la arraigada tradición del reclutamiento por criterios clientelares o bien, el anquilosamiento de personal que provoca la rigidez sindical.

Dadas estas circunstancias, la mayor parte de las propuestas que se presentan en este apartado tienden a fomentar la participación de la ciudadanía en la elaboración y evaluación de las políticas públicas, con el objetivo primario de incrementar la capacidad de respuesta y resolución del gobierno.

Antes de exponer las propuestas de reforma, es conveniente hacer un paréntesis con respecto a la situación de México en comparación con los países analizados en este documento.

En términos de reforma al aparato estatal México ha seguido las mismas líneas que España y Chile. La primera inició trabajos de modernización administrativa en 1984 y al igual que Chile buscó incentivar la expansión del servicio civil de carrera, combatir la corrupción y hacer de la burocracia un eficiente proveedor de los servicios y recursos básicos para el desarrollo socioeconómico, por medio de reformas constitucionales y programas específicos. En el caso chileno, la burocracia, inició su profesionalización y modernización bajo el régimen autoritario. Lo único que ha cambiado en este país ha sido la entrada de miembros no vinculados al régimen autoritario, pero que respetan la dinámica profesional planteada en los años de Pinochet. No se detectaron planes concretos de reforma administrativa, excepto aquellos dedicados a la descentralización y desconcentración de funciones (semejantes a los planteados en México desde 1983) que buscaban resarcir una desigualdad en la provisión de bienes básicos a la población.

En comparación con el caso español y chileno, el Programa para la Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, constituye un avanzado plan de acción. Dar continuidad a las líneas de esta estrategia constituye la primera y principal propuesta de este apartado; sobre todo si se considera que México tiene sobre sí la responsabilidad de homologar su capacidad administrativa a la de sus principales socios comerciales.

Profesionalización del personal

Un primer paso para la profesionalización de la burocracia es la implementación de criterios más rigurosos de reclutamiento. Por ejemplo, la aplicación de exámenes de competencia y el establecimiento previo de las condiciones mínimas a cumplir para ocupar un puesto determinado.

Sin embargo, controlar las características del nuevo personal no es suficiente; al reclutamiento le deben seguir políticas de capacitación, así como incentivos (monetarios o de promoción con base en el conocimiento, la experiencia y el desempeño) bajo el criterio de “premiar” por resultados y no por jerarquías. Los incentivos deben concentrarse en los empleados de confianza, en tanto “tomadores de decisiones”. La capacitación en cambio, debe constituir prioridad en la profesionalización de los empleados de base personal

Por otra parte uno de los rasgos comunes de las democracias consolidadas es la existencia de un servicio civil al interior del sector público. Incorporar este esquema de movilidad y permanencia laboral permite, primero, la especialización del personal con la consecuente en la elaboración, gestión y evaluación de las políticas públicas; segundo, disminuye considerablemente el atávico problema del clientelismo como criterio de reclutamiento; tercero, promueve la lealtad y productividad del personal de confianza al generar un ambiente de certidumbre, estabilidad y seguridad en el empleo.

Dadas las características de la burocracia mexicana, incorporar un servicio civil de carrera es una empresa que debe desarrollarse, al menos, en dos etapas. En un corto plazo, introducir el servicio civil en aquellas estructuras del sector público que son más profesionalizadas y en donde el riesgo de una administración politizada del servicio de carrera sea menor, siguiendo el modelo planteado por la Secretaría de Relaciones

Exteriores y recientemente, por la Secretaría de Hacienda. En esta primera etapa se podría pensar también en las Secretarías de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Comercio y Fomento Industrial, del Medio Ambiente, Recursos naturales y Pesca; y también en el Banco de México. En una segunda etapa se podría negociar un sistema semejante en Secretarías más conflictivas como las de Educación, Salud, y Gobernación.

Lo anterior no debe restringirse a la administración pública centralizada. Es necesario cooperar con los gobiernos estatales a fin de profesionalizar también sus burocracias, así como generar una modernización “escalonada” que incluya a funcionarios municipales. Este punto es relevante si consideramos que la democratización del sistema trae aparejados no sólo el ejercicio más abierto de la división de poderes, sino también un nuevo modo de ver el federalismo. En este sentido, desconcentrar o descentralizar funciones, demanda común en la democratización del sistema político, resultará un ejercicio peligroso (y puede que más caro) si no se mejoran las condiciones de las burocracias estatales.

Apoyo al aparato estatal

Para contar constantemente con propuestas de innovación o mejora de acuerdo a las características nacionales o regionales, es fundamental fortalecer institutos de investigación como el INAP y los IAP estatales.

En el mismo sentido, resulta determinante fortalecer los vínculos con centros e instituciones de investigación en distintas materias, a fin de obtener opiniones especializadas y puntos de apoyo para la elaboración de políticas públicas.

Modernizar la “lógica” de la gestión de los asuntos públicos

Incorporar una nueva mentalidad en los servidores públicos, cuyo principio rector sea hacer autosustentable, creativa y competente a la administración pública; es decir, incorporar los preceptos de la Nueva Gerencia Pública a través de cursos de capacitación en una primera etapa, dirigidos a los mandos superiores; en una segunda fase al resto del personal de confianza.

Hacer de la política pública la base de la administración y provisión de servicios, lo que implica una administración pública basada en misiones y objetivos; así como continuar con la descentralización y/o desconcentración funciones.

Vincular la gestión pública con la ciudadanía

Buscar mecanismos para la “toma concertada de decisiones”; lo que implica ampliar no sólo los canales de expresión, sino también los medios de intervención de la ciudadanía en la creación, monitoreo, control y evaluación de las políticas o servicios que implemente o proporcione el Estado; por ejemplo, mediante la participación de organizaciones comunitarias locales. El objetivo aquí consiste en agregar a la democracia representativa el elemento “concertado”.

Responsabilidad de los funcionarios públicos

Fortalecer, y en su caso crear, medidas preventivas y correctivas de actos ilícitos cometidos por funcionarios públicos a nivel federal, así como llenar los vacíos que en este sentido subsisten a nivel estatal.

Fortalecer y autonomizar la Contraloría de la Federación, para lo cual se podría seguir la estrategia empleada en el proceso de cambio del Banco de México.

Sociedad Económica

La globalización ha replanteado los parámetros que tradicionalmente dirigían a las economías nacionales. Actualmente, existe un proceso de reconfiguración en la interacción de las naciones, lo que hace imposible el aislamiento de cualquier economía que pretenda lograr elevadas tasas de crecimiento en forma sostenida por largos periodos⁷³. Bajo esta perspectiva, ningún modelo de desarrollo cerrado es considerado viable, por ende, se debe dar una reestructuración del gobierno para hacer frente a la apertura comercial y financiera. Prueba de ello son las reformas implantadas por Pinochet en Chile durante la década de los ochenta así como las medidas establecidas en los Pactos de la Moncloa en España.

En México, a partir del sexenio de Miguel de Madrid se han establecido una serie de ajustes y reformas estructurales para insertar al país en la nueva dinámica internacional. Los cambios en política económica y la apertura comercial derivados de dichas reformas han logrado índices macroeconómicos estables y han favorecido la productividad de muchas empresas que compiten exitosamente a nivel internacional. Sin embargo, dichos avances no han evitado el deterioro de la calidad de vida de la población. Los problemas de la pobreza y la alta concentración de ingreso no se han contrarrestado sino que han ido en aumento.

Los rezagos económicos son aún enormes y amenazan la viabilidad del sistema democrático. Es por ello que el gobierno debe atender los retos del crecimiento sin dejar de lado las demandas de carácter social. Bajo esta perspectiva, a continuación se presentan los principales ejes de la acción gubernamental para fortalecer el proyecto económico en México. Por cuestiones prácticas se dan a conocer, en primera instancia,

⁷³ Véase las tesis sustentadas por Luis Rubio sobre la economía global

los cambios a nivel técnico que determinan las condiciones para profundizar las reformas y en segundo término se puntualizan las políticas centrales a desarrollar.

Los cambios técnicos

Generar un nuevo marco normativo

En México, el marco legal vigente no protege los derechos de propiedad ni asegura el cumplimiento de los contratos entre los particulares y el Estado o simplemente entre particulares. Esta situación genera un ambiente de incertidumbre que incrementa el riesgo y los costos de intercambio generando importantes obstáculos para el desarrollo económico.

Bajo esta perspectiva, una de las principales funciones del gobierno radica en establecer un nuevo arreglo institucional que genere seguridad jurídica y credibilidad a largo plazo con la finalidad de promover una asignación eficiente de recursos.

El establecimiento y cumplimiento de un nuevo marco legal ofrecería condiciones de igualdad de acceso a los mercados económicos. Además, la creación de reglas claras fomenta una mayor transparencia en las decisiones del gobierno pues evita la discrecionalidad y arbitrariedad de la autoridad.

Asegurar la estabilidad macroeconómica

Al controlar las finanzas públicas, el gobierno estableció las líneas centrales para estabilizar la economía, eliminar la inflación descontrolada y con ello, sentar las bases para la reestructuración de la actividad económica. Ésta no ha sido una tarea sencilla pero el gobierno debe continuarla. El cumplimiento de finanzas públicas sanas y una actitud responsable en la administración de recursos son requisitos indispensables para generar un desarrollo económico sostenido bajo la lógica del libre mercado.

Implementar una reforma fiscal

El estado mexicano no cuenta con capacidad para financiar obras de infraestructura que promuevan la modernización de la planta productiva, como tampoco cuenta con los recursos para solventar políticas de desarrollo social integral. "En buena medida las dificultades para crecer con estabilidad que [enfrenta el Estado] desde 1970 provienen de una seria fragilidad fiscal."⁷⁴ Esto ha impedido al gobierno invertir en aquellos bienes públicos que aseguran las condiciones básicas para el crecimiento económico. Sin embargo, la lección es clara.

Detrás del éxito de los países que más han crecido en las últimas décadas no sólo se encuentran políticas macroeconómicas prudentes sino también una buena capacidad tributaria.⁷⁵ Esta última permitiría "utilizar lo gravado en un gasto público agresivo [para] la generación de bienes públicos fundamentales, como seguridad, procuración de justicia, formación de capital humano (educación y salud) e inversión en capital físico (infraestructura carretera, telecomunicaciones, puertos, electricidad, etcétera...)"⁷⁶.

Sin embargo, la recaudación de impuestos no debe conseguirse a cambio de una distorsión en los factores de producción como el trabajo, la inversión y el ahorro. Por esta razón, un punto central de análisis es el tratamiento fiscal dado a las utilidades de las empresas pues éstas constituyen la principal fuente de ahorro privado e inversión productiva.⁷⁷

Lograr lo anterior implica llevar a cabo una reforma fiscal de fondo; no obstante, para percibir mayores recursos, el gobierno debe acompañarla de un replanteamiento de su estructura. La implementación del servicio civil de carrera en la administración

⁷⁴ Carlos Elizondo, "El reto interno: balance fiscal en un contexto democrático", *Este País*, Marzo 1999.

⁷⁵ El gobierno mexicano no sólo cuenta con tasas impositivas bajas en comparación a los países con economías en desarrollo, sino que además enfrenta un enorme evasión fiscal.

⁷⁶ Ver C. Elizondo, *op. cit.*

⁷⁷ I. M Katz, *op. cit.*, p. 226

⁷⁷ *Ibid*, p 227

pública, aunada a la creación de garantías sobre la corresponsabilidad de los poderes públicos en materia de gasto público, mediante la efectiva rendición de cuentas asegurarían mecanismos para la eficiencia del quehacer del aparato estatal. Con esto se reduciría el escepticismo de la sociedad sobre la utilidad de las cargas tributarias ya que el cobro de impuestos se percibiría como una canal eficiente para la provisión de recursos públicos.

Las Políticas de desarrollo

El proceso de reestructuración de la economía

Para consolidar el proceso de la reestructuración económica, el gobierno debe crear estrategias que orienten la inversión privada a proyectos potencialmente rentables. Para ello, es indispensable identificar las ventajas competitivas y nichos de mercado regionales con el fin de integrar cadenas productivas a lo largo del país.

El segundo paso consiste en construir *Conglomerados Industriales* a partir de la consolidación de las cadenas productivas anteriores. Dicha integración aunada a mecanismos de apoyo a la pequeña y mediana empresas permitiría subsanar los rezagos y desigualdades existentes en la industria nacional.

Una política de desarrollo de este tipo requiere de una planeación a largo plazo que mantenga la continuidad, desarrolle mecanismos de negociación entre todas las partes involucradas y fomente la adecuada asignación de recursos. Su viabilidad dependerá de la capacidad de negociación del gobierno con los actores claves así como del consenso logrado en torno a las estrategias y objetivos.

La política social

Un programa de justicia social viable debe basarse en el aprovechamiento de las oportunidades generadas por la economía globalizada. No obstante, el reto radica en

solucionar el rezago existente en los satisfactores básicos de la población y, al mismo tiempo, en generar las capacidades para permitir el acceso a nuevas oportunidades.⁷⁸

En primera instancia, se requiere instrumentar programas sociales y mecanismos redistributivos que corrijan la desigualdad y mejoren la calidad de vida de los grupos más pobres (sobre todo en materia de salud, educación y vivienda). El diseño de acciones concretas que articulen una estrategia de desarrollo integral implica:

- Valorar la capacidad de los programas actuales de combate a la pobreza para "atacar" directamente las causas que la generan.
- Analizar y replantear el mecanismo de los subsidios
- Facilitar a través de una reforma fiscal la creación de instituciones sociales
- Reconocer alternativas comunales y solidarias de producción de bienestar
- Generar esquemas participativos y transparentes que corresponsabilicen a todos los actores políticos, económicos y sociales

Paralelamente, la política social debe abocarse a la generación de oportunidades para toda la población. Un programa integral de combate a la pobreza debe tener como ejes centrales el desarrollo del capital humano y la generación de empleo bien remunerados ya que estos aseguran a largo plazo la movilidad y la cohesión social.

En México, el patrón de empleo no se ha adaptado a la realidad económica que vive el país. No se puede seguir esgrimiendo el bajo costo de mano de obra como una ventaja competitiva. Sólo a través de la capacitación de la mano de obra se generaría un aparato productivo más competitivo y a la vez se fomentaría empleos mejor remunerados

⁷⁸ Lo anterior resulta imposible si no se plantea un nuevo esquema de participación para superar la pobreza. Reunir en un esfuerzo articulado y coherente a todos los sectores de población lleva a retomar la cuestión social como eje de lo político

Para ello es necesario generar incentivos que permitan la inversión en capacitación a las empresas así como articular la política educativa nacional y local a los criterios de productividad y oportunidad.

Conclusiones

La transición mexicana ha sido un proceso bastante peculiar. Sus antecedentes, su inicio y su desarrollo poco corresponden a los casos paradigmáticos de transición democrática. Comparte con los países analizados en este documento la existencia de un gobierno cerrado y autoritario, pero difiere de ellos porque en México lo que se presentó fue un sistema de partido dominante y civil, no una dictadura militar (como en España y Chile) y tampoco un sistema totalitario (como el caso checo).

Por otra parte, el proceso de liberalización-democratización del régimen mexicano sorprende por su lentitud y extensión. Chile y España lograron liberalizar y democratizar el régimen en diez años; Checoslovaquia por su parte –que es un caso distinto en tanto régimen socialista- realizó los principales cambios de su sistema político en un quinquenio. Tal vez una de las principales razones de esta diferencia de “tiempos” y “velocidades” fue la presencia de factores “sorpresa”, o ventanas de oportunidad, que aceleraron el proceso de cambio⁷⁹.

En México, una “ventana de oportunidad” se abrió con la contienda presidencial de 1988. De ese momento a la fecha, el sistema político mexicano ha conseguido refinar los mecanismos procedimentales de la democracia, y con ello entrar al terreno intermedio que existe entre la transición democrática y la consolidación de un régimen democrático. A partir del dos de julio, México inicia de lleno el proceso de fortificación de las instituciones democráticas

Sin embargo, la consolidación, al igual que la transición democrática, responde a tiempos precisos (ninguna de las dos puede ser eterna), el éxito o fracaso de ambas

depende en primera instancia de la lectura que se haga de los tiempos políticos y de las acciones que se tomen en consonancia.

En este sentido es fundamental internalizar que el contexto que enmarcó las fases de liberalización y democratización política en México permitió un desarrollo pausado de los cambios y las reformas. Actualmente, la dinámica de los principales actores de la sociedad mexicana (partidos políticos, “sociedad civil”, sindicatos, grupos económicos, minorías, etcétera) exige dos condiciones para garantizar la viabilidad del proyecto democrático: primero, celeridad en los cambios institucionales; segundo, integridad en el cambio institucional, es decir, se requiere sustituir las soluciones contingentes por una reforma integral al entramado institucional.

El sentido y la profundidad del cambio dependen de la capacidad de negociación de los actores y del momento de la negociación. España nos muestra la importancia de la participación de todos los actores para sentar cambios institucionales viables a largo plazo, sin embargo, es importante destacar que el contexto que enmarcó la negociación española fue por sí mismo un incentivo para la consecución del pacto político⁸⁰.

En este punto es importante considerar que una transición democrática no implica necesariamente la desaparición del grupo que ostentó el gobierno durante la fase autoritaria, lo que supone es *la existencia de un conjunto de normas que garantizan la posibilidad de alternancia en el poder*. Por lo tanto, la alternancia política es consecuencia y no necesariamente causa del proceso de democratización.

Este conjunto de normas debe ser resultado de consensos y negociaciones: su éxito o fracaso depende de que todos los actores del proceso identifiquen que es más

⁷⁹ El cambio institucional, integral y contundente, se presentó en los tres países analizados a raíz de una “ventana de oportunidad”. En España, esta “ventana” se abrió con la muerte de Franco; en Chile, con la Constitución de 1980; y en Checoslovaquia con el debilitamiento del poderío soviético.

⁸⁰ Basta pensar que los setenta y principios de los ochenta fueron el momento álgido de la confrontación entre los bloques ideológicos; además el proceso de construcción de lo que después sería la Unión Europea, impuso como una necesidad el garantizar un ambiente institucional favorable para el progreso económico.

costoso buscar un cambio por medios ilegales, que participar bajo el marco de la ley. En otras palabras, se requiere que las normas de un nuevo marco constitucional sean producto de negociación y consenso, y lo más importante, sean autosostenibles con el tiempo.

Esta situación cobra mayor importancia si se atiende el hecho de que los cambios en materia política que han tenido lugar en México en los últimos treinta años parecen no ser suficientes para garantizar la viabilidad del proyecto democrático. Por ello, el conjunto de propuestas que se presentan en este documento hacen alusión, de un modo u otro, a urgentes transformaciones del entramado institucional. Sin embargo, es ésta la parte más difícil de cualquier proceso de democratización, pues exige de los actores políticos no sólo capacidad de liderazgo (en tanto capacidad resolutoria), sino también disposición para negociar y enfrentar costos.

Los resultados electorales de la contienda presidencial del año 2000, permitieron a México “cumplir” con uno de los aspectos centrales que los teóricos identifican como el umbral de un proceso de consolidación democrática: la alternancia. El nuevo gobierno panista debe considerar entre sus prioridades el cumplir con las siguientes tareas generales a fin de incrementar la probabilidad de un gobierno exitoso en materia de gobernabilidad y desarrollo.

Primero, hacer de la negociación la estrategia dominante (como en la España de los ochenta o en el Chile de los noventa), mediante la creación de incentivos positivos y negativos.

Segundo, humanizar la democracia, es decir, publicitar sus características, ventajas, y sobre todo potencialidades; en otras palabras, se trata de difundir que un sistema democrático no es *per se* la solución a los problemas sociales, es simplemente

una condición necesaria para la resolución consensuada de esos problemas, pero no la solución misma.

Tercero, profundizar –al mismo tiempo- la “democracia social”. Basta recordar que la legitimidad (y en consecuencia la continuidad) de un gobierno no sólo depende de la transparencia de los procedimientos para acceder al poder, sino también de la eficacia del gobierno en la resolución de los problemas sociales. La Coalición Democrática chilena lo entendió a principio de los años noventa, y ha dedicado importantes esfuerzos por disminuir la polarización del ingreso y por incrementar la provisión de servicios básicos a la población; parte de su continuidad a lo largo de tres periodos gubernamentales radica en esta estrategia. No es una tarea sencilla, pero obviarla pone la mesa para opciones políticas populistas potencialmente peligrosas para un proyecto democrático, la Venezuela de nuestros días es una advertencia al respecto.

Bibliografía

- Becker, David. 1999. "Latin America: Beyond 'Democratic Consolidation?'" en *Journal of Democracy* 10, abril.
- Cansino, Cesar. 1994. "La Consolidación de la Democracia en América Latina. Problemas y Desafíos" en *Foro Internacional*.
- Cárdenas, Jaime. 1994. *Transición política y reforma constitucional en México*. México: UNAM.
- Casar, Ma. Amparo. 1999. "Las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo: el caso de México" en *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1.
- Centeno, Miguel Angel. 1994. "Between Rocky Democracies and Hard Markets: Dilemmas of the Double Transition" en *Annual Review of Sociology*, vol. 20.
- Cossío, José Ramón. 1999. "¿Hacia una nueva carrera judicial federal?" en *Este País*, noviembre.
- Crespo, José Antonio. 1999. *Fronteras democráticas en México*. México: Oceáno.
- Diamond, Larry, "Toward Democratic Consolidation"
- Edna, Jaime y Barrón Luis (coordinadores), *Lo hecho en México: Empresas mexicana y la apertura comercial*, Cal y Arena, México, 1992.
- Elizondo, Carlos. 1999. "El reto interno: balance fiscal en un contexto democrático" en *Este País*, marzo.
- Finkel, Jodi. 1998. *Judicial reform in Latin America: Market economies, self-interested politicians, and judicial independence*, Documento presentado en la Conferencia de la Asociación de estudios latinoamericanos, septiembre 24-27.
- Gasorowski, Mark y Timothy J. Power. 1998. "The structural determinants of democratic consolidation. Evidence from the third world" en *Comparative Political Studies*, vol. 31, no. 6, diciembre.
- González, Felipe. 1999. *Discurso pronunciado en la Conferencia Internacional "Fortalecimiento de la Democracia a través de la Educación Cívica" celebrada en la Cd. De México, 29 de septiembre - 1º de octubre*. Versión estenográfica, p. 21
- Held David. 1992. *Modelos de democracia y sociedad civil*, Editorial Alianza.
- Hidalgo, Paulo. 1999. "Chile: Las claves del cambio" en *Etcétera*, diciembre 9

- _____. 1998. "Chile, tortuosa transición" en *Etcétera*, diciembre 3.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1997. *La eficiencia de la Justicia. Una aproximación y una propuesta*. Cuadernos para la reforma de la justicia núm. 1. México: IJ-UNAM
- _____. 1997. *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*. Cuadernos para la reforma de la justicia, núm. 4. México: IJ-UNAM.
- Katz, Isaac M. 2000. *La constitución y el desarrollo económico de México*, Ediciones Cal y Arena.
- Le Clerq Juan Antonio. 1999. *Checoslovaquia: De la transición a la desintegración*, Documento de trabajo 22. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Linz, Juan. 1994. *El factor tiempo en un cambio de régimen*. México: Instituto de estudios para la transición democrática.
- _____. 1990. "Transitions to democracy" en *The Washington Quarterly*, verano.
- _____ y Alfred Stepan. "Political Crafting of Democratic Consolidation" en R. Pastor (ed) *Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum*, Nueva York: Holmes and Meler
- _____. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post Communist Europe*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin. 1994. "The Social Requisites of Democracy Revisited" en *American Sociological Review*, vol 59, febrero.
- Marván, Ignacio. 1997. *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, México: Océano.
- Mainwaring, Scott. 1990. *Presidentialism, multiparty systems, and democracy: The Difficult Equation*, Working Paper 144, septiembre, Kellogg Institute.
- Méndez, José Luis. 1994. "La reforma del Estado en México: alcances y límites" en *Gestión y política pública*, vol. III, núm.1.
- Meyer Lorenzo. 1991. "El límite neoliberal" en *Nexos*, Núm. 163, México.
- Morlino, Leonardo. 1992. "Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa" en J. Benedicto y F. Reinares (eds), *Las transformaciones de lo político*. Madrid: Alianza Universidad

- Negretto, Gabriel y Mark Ungar. 1997. "Independencia del Poder Judicial y Estado de Derecho en América Latina: Los casos de Argentina y Venezuela" en *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1.
- Nohlen, Diether 1991. "Sistemas de gobierno, perspectivas conceptuales y comparativas" en Diether Nohlen y Mario Fernández (coords) *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*. Venezuela: Nueva Sociedad.
- Novelo Federico. 1991. "Las elecciones pendientes: La reforma económica y los propósitos sociales", en *Nexos*, Núm. 161, 1991, México.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. "Horizontal Accountability in New Democracies" en *Journal of Democracy* 9, julio, p. 123.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. "Illusions about Consolidation" en *Journal of Democracy* 7, abril.
- O'Donnell Guillermo y Phillip Schmitter. 1994. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. España: Paidós.
- Przeworski, Adam, Mark J. Gasiorowski y Timothy J. Power. 1998. "The Structural Determinants of Democratic Consolidation. Evidence from the Third World" en *Comparative Political Studies*, vol 31 no.6, diciembre.
- _____. et. al. 1996. "What Makes Democracy Endure?" en *Journal of Democracy*, núm 7, abril.
- _____. 1994. "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia" en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.) *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol 3. España: Paidós, pp. 79-104
- _____. 1991. "Transiciones a la Democracia" en Adam Przeworski (coord.) *Democracia y Mercado*, Cambridge University Press, U.K., 1991.
- Rendero Manuel. 1993. *Transición a la Democracia y poder político en la España Postfranquista (1975-1978)*. España: Librería Cervantes - Universidad de Salamanca.
- Rubio Luis. 1998. *La Democracia Verdadera: Información, ciudadanía y opinión pública*. México: Cal y Arena.
- Salazar Ugarte, Pedro. 1999. "Poder Judicial ¿Hacia atrás o hacia adelante?" en *Nexos*, julio 1.
- Semo, Enrique. 1993. "La izquierda vis a vis" en Ilán Semo, Soledad Loaeza (et. al.) *La transición interrumpida. México 1968-1988*. México: Nueva Imagen/Universidad Iberoamericana.

- Semo, Ilán. 1993. "Democracia de élites versus democracia societal: Los paradigmas de la pretransición mexicana" en Ilán Semo, Soledad Loaeza (et. al.) *La transición interrumpida. México 1968-1988*. México: Nueva Imagen/Universidad Iberoamericana.
- Silva-Herzog Marqués, Jesús. 1999. *El antiguo régimen y la transición democrática*. México: Planeta/Joaquín Mortiz.
- Velasco, Andrés. 1999. "El futuro de Chile" en *Ejecutivos de Finanzas*, noviembre 11.
- Whitehead Laurence. 1996. "Una transición difícil de alcanzar" en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1.
- Whitehead, Laurence. 1989. "The Consolidation of Fragile Democracies: A Discussion with Illustrations" en R. Pastor (ed) *Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum*, Nueva York: Holmes and Meler
- Zepeda, Guillermo. 1999. "La nueva reforma judicial y la justicia cotidiana" en *El Economista*, marzo 27.