

## RESEÑAS/NOTAS DE INVESTIGACIÓN

### *Transición democrática, conflictividad política y la herida de la desconfianza*

#### *Democratic Transition, Political Conflict and Distrust Wound*

- Woldenberg, José, (2012) *Historia mínima de la transición democrática en México*. México, El Colegio de México. ■

Jacqueline Peschard\*

Hay dos grandes aciertos de El Colegio de México al editar esta obra: 1) haber seleccionado el tema de la transición democrática en México y 2) habérselo encargado a José Woldenberg.

La transición a la democracia en México marcó el rumbo político de nuestro país durante el último cuarto del siglo XX, pues puso en el centro de la agenda política el extendido reclamo social de contar con elecciones limpias, justas y competitivas. Fue lo que Mauricio Merino denominó “la transición votada”. Ésa es, ni más ni menos, la relevancia del tema de esta historia mínima que quiere ofrecer a un gran número de lectores una narrativa concisa pero bien documentada de un período que si bien puso su atención en

las elecciones –como bien dice Woldenberg– tuvo consecuencias más allá de lo electoral, impactando profundamente al sistema de partidos y de la representación política en nuestro país (p. 13).

Efectivamente, al concluir la transición, la pluralidad se había instalado y ninguna fuerza política o fracción parlamentaria podía imponer su voluntad. Se trata, dice el autor, de “un texto panorámico, explicativo, pedagógico, que pone el acento en la dimensión federal e intenta ilustrar algunos de los momentos más sobresalientes en varios estados” (p. 16).

José Woldenberg ha sido un estudioso de la transición a la democracia a profundidad, con una mirada crítica, pero siempre apostando al impulso del desarrollo democrático. Además,

\* Licenciada en Sociología y Maestra en Ciencia Política, UNAM. Doctora en Ciencias Sociales, El Colegio de Michoacán. Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, con licencia (México). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias. Entre sus publicaciones se destacan: *La cultura democrática* (1994) y *Los partidos políticos frente al escrutinio. De la Fiscalización a la transparencia* (2012). Sus principales líneas de investigación son: federalismo electoral, transparencia y partidos políticos en México. Correo electrónico: jacqueline.peschard@ifai.org.mx

fue un actor comprometido con ella desde distintas trincheras. Primero como militante de la izquierda democrática y después como árbitro de los comicios federales en una época en la que la función electoral devino una verdadera política de Estado. Fue testigo privilegiado a la vez que operador de la transición democrática.

La transición fue un período de construcción de instituciones, de formación de consensos, no sólo entre las fuerzas políticas, sino entre diferentes actores que fueron adoptando y comprometiéndose con la demanda de que el voto se contara y contara para la conformación de los poderes y la representación política. A diferencia de hoy en día en que priva el desencanto frente a la fortaleza de las instituciones, la transición fue una época de ánimo esperanzador y aunque estuvo lejos de ser un trayecto lineal, sí dibujó un círculo virtuoso en el que los procesos de negociación pacífica aparecían como herramientas eficaces para desactivar el conflicto social y la inconformidad política existentes, y alcanzar el objetivo de que nuestros gobernantes surgieran de comicios democráticos.

El texto tiene por objeto dar cuenta de lo que fue ese trayecto, de la mecánica de la transformación, caracterizada por una secuencia de creciente conflictividad política y de operaciones reformadoras que permitieron que el marco institucional garantizara que la voluntad de los ciudadanos decidiera en las urnas. Fueron, es cierto, reformas electorales de muy diferente calado, que surgieron siempre como respuesta a protestas sociales importantes y que resultaron a veces preventivas como la de 1977, o muy reactivas y hasta regresivas

como la de 1986, o de gran proyección como la de 1996.

Vale la pena señalar que para Woldenberg, como para muchos otros autores, el inicio de la transición se ubica en la reforma de 1977, aquella que Rafael Segovia llamó “la Reforma Política con mayúscula” y que abrió la representación en la Cámara de Diputados a los entonces partidos de oposición, con lo cual se transformó el mosaico de fuerzas políticas, aunque ello no se traduciría de inmediato en que las elecciones fuera competidas (p.30). El fin de la transición lo coloca en las elecciones de 1997, en las que el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la oposición ganó el gobierno del Distrito Federal. Para él, lo ocurrido en el año 2000 que trajo la alternancia pacífica y ordenada en el Ejecutivo Federal, fue posible justamente porque la transición estaba ya concluida (p.116). Pienso que le asiste la razón: para 1997 ya estaban sentadas las bases institucionales para garantizar la plena competencia, asidero de la pluralidad y condición indispensable de la democracia.

Considero que la propuesta de fechas precisas para marcar el inicio y la conclusión de la transición democrática es importante porque demuestra que para Woldenberg, no se trató de un evento único o ejemplar, sino de un proceso y que es posible identificar un horizonte delineado y concreto que fue el de edificar elecciones democráticas.

Al ir haciendo el recuento de cada una de las fases de la transición, Woldenberg recrea cómo fueron evolucionando las demandas concretas que iban dando pie a las diferentes reformas cuyo cometido era otorgarle con-

fianza a las elecciones, siempre identificando en qué contexto social y político se fueron sucediendo.

Si bien, al inicio el reclamo estuvo centrado en que el sistema electoral y el de representación se abrieran a la participación de nuevas corrientes políticas, en un ambiente caracterizado por la ausencia de libertades políticas, los cambios se dieron como él dice: “por goteo” y con un claro control del sistema sobre los mismos (p.34). La gradualidad del proceso se debió justamente al hecho de que el régimen fue abriendo solamente aquellos espacios de participación para la oposición que eran indispensables, sin poner en riesgo el triunfo del partido hegemónico.

Sin embargo, ya para el inicio de los años ochenta, las oposiciones vivían “una etapa de acumulación de fuerzas, un embarneamiento progresivo” (p.36) que les permitía llenar plazas públicas y colocar problemas y soluciones en la agenda pública, es decir, a pesar del dominio del poder sobre el proceso de cambio, al menos desde la oposición de izquierda a la que pertenecía Woldenberg, había una visión optimista, favorable al avance del reclamo democrático.

El año 1988 tiene un lugar especial en este recuento que le permite a Woldenberg hablar de “los momentos perdidos de la historia”, a los que se refería H. R. Trevor-Roper, aquellos momentos en los que lo que pudo haber sido, no fue (p.65). Es cierto, las elecciones de 1988 fueron un parteaguas en la historia electoral porque una oposición desprendida del propio partido del régimen logró desafiar al sistema, sometiéndolo a un cuestionamiento de tal magnitud que el gobierno fue incapaz de

probar su triunfo en las urnas. La coyuntura crítica hizo evidente que las normas existentes no eran capaces de ofrecer a la oposición una participación en la organización de los comicios, para legitimar los procesos.

Las elecciones de 1988 crearon una crisis mayor, porque demostraron en un sólo evento que la organización de las elecciones y la forma como se contaban los votos –sin vigilancia de la oposición ni de la sociedad– generaban un sentimiento de agravio que ya era insostenible. Las normas electorales no ofrecían imparcialidad para contendientes y ciudadanos y, además, provocaban una creciente polarización entre el poder y la oposición.

No obstante –y a la par que después de 1988 se desató una espiral de conflictos en distintos puntos del país– en 1989, la izquierda pudo dejar atrás su histórica atomización para formar el Partido de la Revolución Democrática, y el Congreso fue capaz de emprender un proceso reformador que colocó los cimientos firmes para la edificación de elecciones confiables. Es cierto, como dice Woldenberg, que fue un momento plástico, porque la crisis electoral desató tensiones en comicios locales, pero paralelamente se abrió una oportunidad para el avance institucional.

Fue entonces que se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) y que se puso en el centro de la demanda la construcción de un padrón electoral confiable y vigilado para asegurar su integridad. Ello permitió que en las elecciones de 1991 se contaran bien los votos con un padrón nuevo y sometido al escrutinio de todos los partidos. Sin embargo, se pudo apreciar que el terreno del juego era desparejo, impidiendo

que se realizaran elecciones disputadas. El foco de atención se movió, entonces, hacia el tema del dinero en las contiendas y el acceso equitativo de los partidos a los medios de comunicación.

Ahí arrancó la fase más intensa de la transición que desembocó en que en menos de siete años (entre 1989 y 1996) se promulgaran cuatro reformas al código federal y que incluso una de ellas, la de 1993, no pudiera aplicarse en una contienda electoral, al ser rebasada y superada por la subsecuente de 1994.

En el contexto del levantamiento zapatista y del asesinato del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia, las elecciones de 1994 pusieron en el centro a la inequidad en la competencia y fue la propia autoridad electoral quien documentó, “la oceánica disparidad en las condiciones de la competencia” (p.105). Según el informe de los Consejeros Ciudadanos del IFE, “el PRI erogó en 1994, 71.4% del dinero gastado en los comicios presidenciales (...) mientras que el PAN gastó 17.8%, el PRD 6.05% y los seis partidos restantes el 4.8%” (pp.104-105). Una asimetría evidentemente agravante.

Ese fue el gran asunto de la reforma de 1996 que dotó de autonomía constitucional al IFE y creó el Tribunal Electoral que calificaría la elección presidencial, enterrando definitivamente la calificación política de la misma, en manos del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Dicha reforma finalmente dio al Distrito Federal un gobierno propio, con autoridades elegidas por voto popular y diseñó un esquema de financiamiento público equitativo para todos los partidos políticos que sería fiscalizado por el IFE, al igual que una

fórmula de acceso a medios de comunicación más equilibrada y un esquema para resolver las controversias electorales en manos de un órgano especializado del Poder Judicial.

El gran objetivo de la reforma de 1996 fue construir un terreno de juego electoral capaz de soportar una contienda electoral democrática en la que cualquiera de los competidores pudiera erigirse en el ganador.

Aunque el proceso de deliberación de la reforma de 1996 duró veinte meses, fue la primera ocasión en que, en su parte constitucional, fue apoyada por todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso, dando cuenta de cómo ya para entonces estaban bien identificados los problemas que se querían atacar para construir los acuerdos necesarios. Había también una voluntad del poder por alcanzar una reforma que el Presidente Zedillo llamó “definitiva” porque presumía que sería determinante para conseguir elecciones que cumplieran con los estándares internacionales (“libres y competidas”). Zedillo había ganado las elecciones con una ventaja de más de veinte puntos respecto de su más cercano competidor, pero las desigualdades en los recursos de los partidos políticos habían dejado una sombra de ilegitimidad en la contienda de 1994 que catapultó la siguiente reforma electoral.

En el marco de la reforma de 1996, los resultados de las elecciones de 1997 mostraron que México había sido capaz de desmontar pacíficamente un régimen autoritario, sin elecciones competitivas, para dar lugar a una naciente o germinal democracia, con un sistema de partidos plural y un sistema electoral confiable en el que el voto se contaba y contaba para decidir el ganador. En esa

elección, el PRI perdió por primera vez el gobierno de la ciudad capital y la mayoría en la Cámara de Diputados, algo inédito. Es por eso que, efectivamente, ahí puede colocarse la cortina del fin de la transición a la democracia, entendida creo yo, como la transición hacia elecciones capaces de hacer el mandato de los electores la decisión sobre el triunfo. Nada más, pero tampoco, nada menos.

Los datos que nos ofrece Woldenberg evidencian la magnitud del cambio que significó la transición a la democracia durante esos veinte años y que se resume en “la alternancia”: Si en 1977 sólo 4 de los más de 2400 municipios del país eran gobernados por partidos diferentes al PRI, para el 2000 ya lo hacían en 583; mientras en 1977 el PRI contaba con mayoría calificada en 31 de los 32 Congresos del país, en 2000 ya sólo la tenía en uno de ellos. Más aún, si en 1988 el PRI gobernaba todas las entidades federativas, en el 2000 sólo lo hacía en 21, en tanto que el PAN gobernaba 7 y el PRD, 4. El dato de las capitales de los estados es todavía más significativo, ya que para el 2000 el PRI gobernaba 14, el PAN 12 y el PRD 6, es decir, los partidos de oposición habían ganado en más de la mitad de las capitales (p. 123).

Otro dato más que da cuenta de la dimensión de la transformación que se operó es el relativo a los recursos públicos de cada una de las fuerzas políticas contendientes en el 2000: el PRI contó con el 30.3% del financiamiento público, en tanto la coalición del PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con el 30.1% y la del PRD, PT, Convergencia, Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y Partido Alianza Social (PAS) con el 34.78%; es decir, por primera vez en la historia, una

coalición opositora tenía más dinero público que el PRI. Además de un hecho inédito, estas cifras muestran el alcance de la reforma de 1996 en lo relativo a la fórmula del financiamiento público para acercarse a la tan anhelada equidad en los comicios.

Dice Woldenberg que en el 2000 pasamos la prueba de que “el cambio de gobierno puede realizarse de manera pacífica, mediante una competencia regulada, sin recurso a la fuerza por parte del perdedor, sin riesgo de involuciones” (p.132). Sin duda la diferencia entre el ganador y el segundo lugar que fue de 6 puntos porcentuales, equivalentes a 2.4 millones de votos que contribuyó al reconocimiento de los resultados por parte del perdedor, el otrora partido hegemónico. Seguramente, también ayudó la voluntad política del gobierno en turno para reconocer la derrota. En el 2000, ningún partido alcanzó la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados ni en el Senado y esta circunstancia se ha recreado sistemáticamente en las subsecuentes elecciones, demostrando que la voluntad de los mexicanos es que existen equilibrios, pesos y contrapesos para que ninguna fuerza política tenga la tentación de volver al régimen autoritario, de partido hegemónico que no requiere el respaldo de ninguna otra fuerza política para impulsar sus políticas públicas.

Después de leer el libro de Woldenberg y, a quince años de concluida la transición a la democracia, parece necesario un nuevo texto que continúe el recuento de nuestra vida política en la postransición. Está claro que la pluralidad se ha instalado, que tenemos elecciones competidas, porque el que gana hoy puede perder mañana y viceversa, pero

el tema del dinero en las elecciones, más allá de los marcos institucionales regulados y controlados, sigue siendo un elemento que amenaza la credibilidad de las elecciones. Tampoco acaba de asentarse “la aceptabilidad de la derrota” en los pronunciamientos de los perdedores como lo reclama una cultura democrática, y ello ha reabierto la herida de la desconfianza y la demanda inacabada de nuevas reformas electorales.

Hoy, de acuerdo con las encuestas, más del 30% de la población duda que las elecciones del año 2012 fueran limpias y ello revela la falta de credibilidad de una parte importante de la población en las instituciones electorales que fueron producto de veinte años de transición. Sin embargo, los comicios muestran un movimiento constante de la opinión de los votantes que se registra puntualmente en los resultados, evidenciando que la pluralidad está viva y presente.

México tiene ya un sistema electoral que ha probado ser capaz de organizar elecciones sistemáticamente vigiladas en cada uno de sus eslabones, por todas las fuerzas políticas, justamente para garantizar que no es posible alterar la voluntad de los electores. No obstante, el peso del dinero en las contiendas sigue dejando una percepción de falta de control sobre los flujos de recursos que candidatos y partidos invierten en las elecciones y que tienen un impacto en las decisiones de los votantes.

Hoy, los actores políticos han vuelto a poner en el centro de la agenda pública una nueva

reforma electoral con miras a establecer nuevos controles sobre los dineros en las elecciones, sin embargo, la construcción de acuerdos para diseñar esa reforma son más complejos por la pluralidad y la competitividad de nuestro espectro político.

Tengo para mí que el problema del déficit en la confianza del sistema electoral no está ya en el circuito de la organización de las elecciones, porque las autoridades siguen a la letra el guion de la ley para cumplir con las diferentes fases del proceso que tienen encomendadas, en buena medida porque están sometidos a un fuerte escrutinio. El problema está hoy en las estructuras de poder con deficientes mecanismos de control del ejercicio presupuestario y, desde luego, en falta de un sistema integral de rendición de cuentas para hacer más eficiente la fiscalización sobre los partidos políticos que hoy es fragmentada, a pesar de que se trata de partidos políticos nacionales. Ciertamente, esa es una historia que rebasa el tema de la transición a la democracia, entendida como el proceso para lograr autoridades surgidas de procesos electorales sometidos a una estricta vigilancia de todos los actores políticos. No obstante, es un tema directamente vinculado con la fase siguiente a la transición, la de la consolidación de nuestra democracia.

Esta es una historia mínima, es cierto, pero esencial para refrescar nuestra memoria reciente y sobre todo para reconciliarnos y apropiarnos de aquello que fuimos capaces de construir pacíficamente en esos 20 años de transición democrática.