



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 31

RETOS DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

CIUDAD UNIVERSITARIA

México

Diciembre de 2019

Retos de la democracia Mexicana

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

**Consejero Presidente del Consejo
General del INE.**

RETOS DE LA DEMOCRACIA MEXICANA



DIRECTORIO

Comité Ejecutivo

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo

Lic. Raúl Arsenio Aguilar Tamayo
**Secretario de Prevención, Atención
y Seguridad Universitaria**

Mtro. Néstor Martínez Cristo
**Director General
de Comunicación Social**

**Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización**

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador

Mtra. Aurea del Carmen Navarrete Arjona
Secretaria Técnica

Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez
**Director de la Facultad
de Contaduría y Administración**

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa
Secretario de Desarrollo Institucional

Dra. Mónica González Contró
Abogada General

Lic. Enrique Azuara Olascoaga
Contralor

Comité Consultivo

Dr. Juan Alberto Adam Siade

Dr. Rolando Cordera Campos

C.P. y Econ. José Ernesto Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Dra. Arcelia Quintana Adriano

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Mtra. Norma Samaniego Breach

Dra. Nadima Simón Domínguez

Lic. María Elena Vázquez Nava

Dr. David Vega Vera



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 31

RETOS DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

CIUDAD UNIVERSITARIA

México

Diciembre de 2019

Primera edición, diciembre de 2019

D.R. © 2017 Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Contaduría y Administración
Ciudad Universitaria
(www.fca.unam.mx)

Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización
<http://sug.unam.mx>

ISBN en trámite

Impreso y hecho en México

ÍNDICE

Presentación	9
Retos de la democracia Mexicana	15
Semblanza del autor	53

Presentación

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), establece que la gobernabilidad “comprende los mecanismos, procesos e instituciones que determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones sobre temas de inquietud pública y cómo los ciudadanos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias”. De ella derivan las condiciones de vida digna, bienestar, paz y progreso a los que aspira un país para sus ciudadanos.

Por otra parte, en palabras del doctor Sergio García Ramírez, destacado universitario de nuestra

Máxima Casa de Estudios, pronunciadas durante una de las actividades de este Seminario, la democracia se da cuando “el pueblo ejerce el poder a través de representantes electos que integran órganos de autoridad emisores de la ley y ejecutores de ésta. En otros términos, el pueblo se halla representado y actúa conforme al mandato que dicta -electoralmente- a sus representantes”.

Conforme a lo anterior, podemos identificar claramente la relación indisoluble que hay entre democracia y gobernabilidad. La primera como medio para que los ciudadanos expresen su voluntad respecto de las bases de su gobierno y una vez tomada su determinación exijan transparencia y rendición de cuentas, y la segunda como el ejercicio del poder por el compromiso asumido con responsabilidad por la estructura de gobierno, el cual debe garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos y libertades de la ciudadanía.

En la historia reciente de nuestro país se han dado pasos importantes para fortalecer y hacer

más representativa y equitativa la democracia.

Los cambios más significativos son:

- Cuando en 1986 se reglamenta por primera vez el financiamiento público destinado a gastos en proceso electoral y en este mismo renglón en 1996 se establece que en el financiamiento a los partidos políticos debía prevalecer el financiamiento público sobre el privado;
- La creación en 1990 del Instituto Federal Electoral, cuyas bases fundacionales pugnarón por tener procesos electorales legales, creíbles y confiables para la ciudadanía, que posee el poder soberano. También con esta reforma se estableció por primera vez la obligación de los institutos políticos de rendir cuentas;
- Y la última gran reforma del año 2014, que dio paso al actual Instituto Nacional Electoral, cuyo consejero presidente es nuestro distinguido ponente, el Dr. Lorenzo Cordova Vianello. Con esta reforma se buscó, entre otros objetivos robustecer la independencia del organismo electoral, reforzar los

procesos de elección democrática y fortalecer la confianza ciudadana.

Dada la complejidad de la vida política mexicana, el análisis, discusión, evaluación y evolución de la democracia es un tema permanente en la agenda nacional. Un caso emblemático que ha traído el tema a la mesa en los últimos días es el proceso de aprobación de los recursos del financiamiento público que recibirán los partidos el próximo año, el cual fue muy cuestionado, tal vez por la enorme falta de credibilidad que estos tienen entre la ciudadanía. Éste y otros temas, vuelven a abrir la puerta para plantear posiblemente una nueva reforma.

Un dato representativo en el último informe del Latinobarómetro de noviembre de 2018, que indaga sobre el desarrollo de la democracia y la economía en los países de Latinoamérica, incluido el nuestro, señala que los partidos políticos ocupan en la región el último lugar del nivel de confianza en las instituciones, con únicamente un promedio del 13% -dato muy alarmante si se considera que éstos son la base de las

democracias maduras a nivel mundial- y las instituciones electorales sólo cuentan con 28%.

El concepto democracia abarca temas tan diversos que van desde la organización de elecciones, la mencionada aprobación del financiamiento de los políticos hasta el establecimiento de políticas para tutelar los derechos políticos de las mujeres a la igualdad y una vida libre de violencia, entre otros aspectos, lo que complejiza aún más el ambiente en el que se desarrolla.

Así, resulta de gran relevancia el tema que nos ocupa “Retos de la democracia mexicana”, a cargo del Consejero Presidente del INE, Dr. Lorenzo Córdova Vianello.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario

Retos de la democracia mexicana¹

En los tiempos actuales, es fundamental conocer y revalorar la historia de la transición de México a la democracia para comprender, a su vez, en qué momento nos encontramos y cuáles son los retos que enfrentamos. Algunos de esos desafíos ya son conocidos, los vivimos antes en la historia de nuestro país o bien la humanidad los ha acometido en diferentes periodos.

¹ Conferencia impartida el 29 de agosto de 2019 en el auditorio C.P. Arturo Elizundia Charles de la división de estudios de posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México, dentro del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización.

Muchos de los fenómenos que hoy estamos enfrentando, a pesar de su aura de modernidad o de que se materializan de forma distinta a como se han experimentado en el pasado, son en el fondo temas que ya vivimos, problemas que ya afrontamos y logramos superar; por eso es fundamental tener una mirada retrospectiva, sin la cual difícilmente podremos entenderlos. Dicha visión es necesaria para entender nuestra democracia; de lo contrario, corremos el riesgo de equivocarnos en decisiones que debemos tomar para transformarla y consolidarla.

Como ilustración, valga el siguiente ejemplo. En la actualidad, uno de los desafíos que enfrentan las democracias en todo el mundo tiene que ver con la irrupción de las redes sociales. Hay preocupación generalizada sobre el impacto de estas herramientas tecnológicas, particularmente desde 2016, por el fenómeno de la desinformación y las noticias falsas. Fenómeno tan antiguo como la política, aunque se le conocía con distintos nombres. Platón advertía en su crítica a la democracia, la facilidad con la que ésta

podía ser presa de los demagogos; no sería exagerado afirmar que el demagogo en el que pensaba Platón es equiparable al creador de noticias falsas o al Troll en la mitología actual del ámbito digital. La mentira como herramienta, como mecanismo político, ha estado presente y ha sido parte de todas las estrategias de ejercicio del poder a lo largo de la historia de la humanidad. El uso de la mentira, cuyos efectos e implicaciones se aprecian, sobre todo, en lo que Weber llamaba el poder ideológico, es una herramienta que ha estado siempre presente en la actividad política. Una diferencia en la época actual, especialmente en el contexto del ágora digital, es la capacidad de las sociedades para intercomunicarse, para transmitir información y datos con gran rapidez, con alcances y desafíos locales y globales nunca antes vistos.

Es esperable, incluso natural, que en cada momento histórico, quienes conquistan y ejercen el poder político, incluso en contextos y por procedimientos democráticos, busquen construir una narrativa propia respecto de cómo llegaron y por

qué, al ejercicio de ese poder. Pero en la actualidad, la narrativa que se ha intentado articular plantea que México finalmente llegó a la democracia, se hizo democrático el 1° de julio de 2018. Sin pretensiones de polémica, me parece que ésta es una visión equivocada. Tengo la esperanza, como millones de mexicanos, de que estemos iniciando una nueva época de prosperidad y desarrollo y ojalá en el futuro podamos juzgar estos tiempos como los del inicio de una auténtica transformación, que haya enfrentado y resuelto los graves problemas que lastiman a la sociedad mexicana.

Pero lo que pasó el 1° de julio de 2018 no es el punto de partida de la democracia, sino un punto de llegada. Con la democratización del país, las elecciones de 2018 son un punto de llegada de un proceso largo y complejo, que durante cuatro décadas, paulatinamente se fue articulando.

Más aún, estamos ahora en una discusión sobre si es necesaria o no una reforma electoral. Hay quien plantea que debe hacerse “borrón y cuenta nueva”

en el sistema electoral. En este contexto, si no recapitulamos el camino que hemos recorrido, difícilmente podremos juzgar si las reformas planteadas, radicales o moderadas, son adecuadas o si eventualmente, para expresarlo de forma coloquial, el remedio acabará siendo peor que la enfermedad. Debemos recordar que los desafíos de la democracia no son un problema exclusivo de México —aunque en nuestro país se agrave, por el estado de la cuestión social—, sino global. Los problemas de la democracia mexicana, con todo y sus particularidades, están aquejados de los grandes dilemas que enfrentan las democracias en el mundo hoy en día.

Por todo lo anterior, es fundamental hacer una síntesis, al menos de forma apretada, del proceso de construcción colectiva de la democracia en nuestro país, de las razones que nos han llevado a donde estamos, particularmente en su dimensión electoral.

Se ha escrito mucho de las transiciones democráticas. En décadas pasadas, todo politólogo y muchos constitucionalistas se veían obligados a

hacer una reflexión, una toma de posición, a este respecto. Durante los años 70, 80 y 90 del siglo XX la humanidad fue testigo, como nunca en su historia, de la transformación de regímenes autoritarios a democráticos en varias regiones del mundo: en el sur de Europa, Portugal, España, Grecia, en el Continente africano, en el sureste asiático y particularmente, en América Latina. Pero para entender la transición en México hay que tomar en cuenta dos dimensiones: la institucional y la estrictamente política.

La transición en nuestro país es un modelo único, *sui generis*; difícilmente encontraremos alguna otra experiencia de transición similar en el mundo con sus características, sobre todo de pausa y gradualidad. Haciendo una analogía geológica, la transición a la democracia en México ha sido un proceso en que diferentes capas sedimentarias se han ido acumulando sucesivamente con el tiempo. No fue una transición que tuviera un momento fundacional, ni un momento de ruptura en donde dejamos atrás un orden político, para alcanzar otro. Tampoco cambiamos el orden

político de la noche a la mañana o en un breve tiempo. Un ejemplo de este tipo de transición o cambio político, más veloz o súbito, es el de España, que es quizá el prototipo contemporáneo de las transiciones a la democracia. Se puede afirmar que la transición española a la democracia ocurrió en un tiempo muy breve: en 1975 muere el dictador Franco, hay un momento de convulsión en el que rey Juan Carlos juega un papel muy importante para la construcción de consensos en una sociedad profundamente polarizada.

Aquí me permitiré hacer una digresión, breve pero necesaria: se debe tener mucho cuidado con las lógicas de amigo-enemigo. Siempre han sido muy delicadas en la historia de la humanidad por sus efectos sociales y políticos. Hay que poner extrema precaución en analizar la política y concebir a las sociedades en una lógica bipolar, blanco-negro, buenos-malos, amigos-enemigos, porque agudiza la confrontación y el encono, y desalienta el acuerdo y la convivencia entre personas y grupos diferentes.

Tampoco se trata de disipar artificialmente las diferencias, evidentes -y algunas incluso necesarias- en sociedades plurales y complejas como la mexicana, sino de reconocer lo que nos hace distintos, sin que ello sea causa de estigmatización o conflicto.

Pero regreso al ejemplo de la transición a la democracia en España. Afirmaba que, una vez derrocado el franquismo, rápidamente se generaron espacios de entendimiento. Dos años después de la muerte del dictador se concretaron los llamados pactos de la Monclova, de donde surgió un piso mínimo para construir una nueva Constitución que se concretó en 1978. En tres años, de la crisis provocada por la muerte de Franco hasta la emisión de un nuevo pacto constitucional, se puede resumir la materialización de la transición española. En su dimensión institucional, se pasó de un régimen político a otro distinto; hubo una nueva Constitución democrática y nuevas reglas de juego.

Desde el punto de vista de la dimensión política de la transición española, tampoco pasó mucho

tiempo para que ésta pudiera concretarse. Después de publicar la nueva Constitución en 1978, en el mismo año se organizaron las primeras elecciones democráticas en las que ganó el partido del Centro Democrático, partido Neo-franquista, encabezado por Adolfo Suárez, quien fue designado Primer Ministro y gobernó por un primer período de cuatro años. Más tarde, en 1982, vuelve a ganar el partido del Centro Democrático y Suárez ocupa de nueva cuenta la posición de Primer Ministro, pero ahora en el contexto de una gran crisis económica, lo que dio lugar al golpe militar del coronel Antonio Tejero. Suárez dimite, se convocan elecciones parlamentarias anticipadas, se disuelve el Parlamento y en 1982 gana el PSOE siendo designado Felipe González como Primer Ministro. Es decir, desde que se emitió la Constitución de 1978 hasta 1982, en el arco temporal de apenas cuatro años, todas las fuerzas del espectro político llegaron democráticamente a ocupar el gobierno por la vía electoral y con ello se consumó la transición política.

En México, la transición ha sido mucho más compleja, sobre todo porque no tenemos un momento fundacional, como en España pudieron representar los pactos de la Monclova y la Constitución de 1978. La transición mexicana se articuló a lo largo de ocho reformas electorales, extensas, complejas, farragosas y no exentas de retrocesos. Desde 1977 hasta la fecha, la transición política nos ha tomado un poco más de tiempo que otras, como la española. A mediados de los años 90 ya había reglas y una institucionalidad que favorecieron la democracia, particularmente a partir de 1996 cuando se hizo una reforma que permitió romper el problema de la grave inequidad en las condiciones de la competencia. En 1994 las elecciones en las que Ernesto Zedillo ganó la presidencia, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), entonces en el gobierno, gastó ocho de cada diez pesos erogados durante la campaña, situación que fue posible conocer gracias al primer ejercicio de fiscalización de campañas en las elecciones mexicanas. Esto propició que el mismo presidente Zedillo

tuviere que reconocer que había logrado su triunfo electoral en elecciones limpias pero inequitativas y por lo tanto debía darse el paso a una “reforma electoral definitiva”, como la llamó entonces.

Hoy sabemos que en materia electoral si hay algo definitivo es que no hay reformas electorales definitivas, pero la narrativa con la que Zedillo abordó el problema de la inequidad y planteó la necesidad de resolverlo, abrió la puerta a una apuesta histórica hacia el seguimiento y control de algo que goza de muy mala fama pública y que creo es fundamental para poder entender la transición en la dimensión institucional de nuestro país: me refiero al financiamiento público. Se hizo una gran inversión por romper las condiciones que habían prevalecido en las elecciones previas y tratar de generar otras más equilibradas; una cancha pareja para el juego electoral.

Después de la reforma de 1996 empezó a cambiar dramáticamente la fisonomía política del país. En las elecciones de 1997, en las que se incluyó la

primera elección de jefe de gobierno de la Ciudad de México, ganó la oposición, lo que también sucedió en la primera elección presidencial posterior de esta reforma, después de más de 70 años de predominio de un partido dominante. A partir de entonces, como fichas de dominó, fueron cayendo o produciéndose una serie de cambios políticos que apenas unos años atrás eran impensables. En síntesis, a partir de 1996 aunque todavía faltaba perfeccionar la transición en lo institucional, en términos generales, el paso ya estaba dado, la vuelta de tuerca había sido suficientemente importante para que el país comenzara a cambiar de manera radical por la vía electoral.

Sin embargo, la transición política, esa otra dimensión que en España procesaron apenas en cuatro años, en el caso de México tardó un poco más en llegar. El primero de julio de 2018 marca, desde este punto de vista, el final de ese ciclo de la transición en su dimensión política, porque a partir de esta fecha, todas las fuerzas del espectro ideológico

nacional tuvieron la oportunidad, a través de las urnas y de elecciones libres, de acceder al poder político. Pero esto, como decía, no se logró de la noche a la mañana, nuestra transición, si se quiere comparar con la española, se encuentra radicalmente en las antípodas, es una transición completamente distinta a los otros modelos. De hecho en México, a pesar de que ha cambiado mucho la fisonomía de la Constitución, seguimos teniendo esencialmente la misma que sustentó jurídicamente al régimen autoritario en el siglo XX.

Más aún, buena parte del presidencialismo mexicano, que tiempo después Mario Vargas Llosa definiría como “la dictadura perfecta”, se sustentó en el marco constitucional de finales de los años setenta, tal como Jorge Carpizo lo hace constar en su célebre obra que lleva justo ese nombre, *El presidencialismo mexicano*. No es que el marco constitucional no se aplicara, que estuviera suspendido durante prácticamente todo el siglo XX, sino que sirvió para sustentar atribuciones en favor del

presidente, lo que Jorge Carpizo denominó “facultades metaconstitucionales.”²

El régimen político que se formó después de la Revolución Mexicana fue un régimen vertical, impermeable, profundamente excluyente y con fuertes rasgos autoritarios. La mejor forma de definir a este régimen que se aplicó a lo largo del siglo XX, es utilizando la metáfora de una cortina de presa. Como todos saben, las grandes presas no solo están integradas de una imponente barrera que permite detener el agua, sino que cuentan con otro componente fundamental que son las compuertas o canales de desfogue, las cuales se utilizan en momentos en que el agua rebasa los niveles de seguridad, para evitar que la cortina se fisure y eventualmente se fracture.

² Al respecto, hay que advertir la paradoja que supone que un constitucionalista como Carpizo —con el respeto y amplio reconocimiento que merece su obra, para poder entender la transición— refiera facultades metaconstitucionales, porque desde una lectura estricta del Constitucionalismo, estas no son democráticas, es decir, están fuera del orden jurídico y la lógica del control del poder político, no deberían de existir.

El régimen autoritario de buena parte del siglo XX se comportaba en gran medida como una presa sin canales de desfogue, en donde no existían mecanismos para procesar o desahogar la presión política, por lo que el agua que poco a poco se iba acumulando, aunque retenida por una enorme cortina que sirvió para generar gobernabilidad, también produjo un régimen profundamente antidemocrático, en el que la pluralidad no tenía cabida. Mientras el país tuvo un cariz políticamente monocolor, probablemente el problema pudo ser controlado, pero a partir de los años 50 del siglo pasado, los cada vez más frecuentes movimientos sindicales, de ferrocarrileros, electricistas, estudiantiles, universitarios y de otros grupos y sectores, empezaron a provocar que esta presa, sin canales de desfogue, tuviera fisuras (aún no fracturas) por donde el agua comenzó a trasminar. No es casual que haya sido en ese régimen cuando se produjera justamente la clandestinidad pacífica, movimiento que terminó con experimentos guerrilleros que si bien nunca pusieron en riesgo al gobierno,

si evidenciaron que se tenía un régimen cerrado y excluyente en donde no cabía la otredad.

Basta ver el sistema de partidos que, desde 1954 y hasta 1979 —25 años en los que estas expresiones de inconformidad comenzaron a manifestarse cada vez con mayor frecuencia e intensidad—, carecía prácticamente de fuerza política distinta a la que ostentaba el poder. Desde 1954 nuestro sistema solo tenía cuatro alternativas: el PRI; el Partido Acción Nacional (PAN), que para todo efecto era el único partido de oposición real; el Partido Popular Socialista (PPS), que después de postular en la primera elección presidencial a Lombardo Toledano, su fundador, apoyó siempre a los candidatos presidenciales del PRI, hasta 1988 que se sumó a la causa del ingeniero Cárdenas; y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) que, al igual que el PPS, se sumaba a las propuestas del PRI. El PPS y el PARM buscaban legitimar una presunta apariencia democrática de un sistema de partidos que tuvo el triste privilegio de ser el ejemplo con el cual

Giovanni Sartori, al hacer su célebre clasificación de los sistemas de partidos en el mundo, definió al Sistema de Partido Hegemónico, que en la escala de autocracia a democracia solamente se veía superado por los sistemas de partido único. Conforme a lo anterior, nuestro sistema interno de partidos, que operó hasta finales de los años setenta, fue justamente un ejemplo a nivel global de un sistema no democrático.

Por setenta años tuvimos un sistema político monocolor, en el cual, tanto en el ámbito federal como en el local, salvo algunas raras excepciones, un solo partido político controlaba absolutamente todo. Hace apenas treinta años ocurrió la primera alternancia de la historia moderna del país, cuando en 1989 el PAN ganó la gubernatura de Baja California y por primera vez también tuvimos senadores de oposición —recordemos que en el Senado, desde 1917 hasta 1988, siempre, invariablemente, todos los que fueron electos para esta posición fueron propuestos por el entonces llamado partido oficial, que en

principio tuvo el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR), después Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y finalmente Partido Revolucionario Institucional, como ahora lo conocemos—.

Y en 1977 algo pasó. Algunos lo atribuyen a la genialidad de quien fuera el primer secretario de Gobernación del entonces presidente José López Portillo, Jesús Reyes Heróles, profesor universitario que sin duda tiene un rol protagónico en esta historia. También hay quien lo atribuye a la inviabilidad de seguir en las condiciones políticas que entonces prevalecían; por ejemplo, en la elección presidencial de 1976 un solo candidato compitió por la presidencia de la República: José López Portillo. En ese año, el PAN entró en una crisis interna y no logró superar los criterios de sus propios estatutos para postular un candidato presidencial, lo que limitó la participación del único partido de oposición real. Quizá se pueda sintetizar el divorcio entre el país legal, “democrático y representativo” desde la Constitución de 1917, y el país real de una política

monocromática, con la frase de José López Portillo al comienzo de su campaña: “basta que mi mamá voté por mí para que yo sea el próximo presidente de México”. La única oposición en aquel proceso electoral fue la que propuso, desde la clandestinidad, el Partido Comunista Mexicano, al postular a la presidencia de la República a Valentín Campa, quien no apareció en la boleta electoral. Este es el momento de quiebre en la vida política nacional que puso en evidencia la imposibilidad de continuar bajo el mismo esquema, sembrando el germen de la primera gran reforma electoral.

La reforma de 1977 es icónica en muchos sentidos. Conviene revisar el célebre discurso que el primero de abril de ese año pronunció Jesús Reyes Heróles en Chilpancingo, Guerrero, donde explica el propósito aperturista y, por ende, democrático de esta primera gran reforma. Decía Reyes Heróles, y conviene analizarlo a la luz de la realidad nacional actual, que: México es un país plural y diverso, integrado por una gran fuerza hegemónica (se

refería, por supuesto, al PRI) y otras fuerzas minoritarias, que se distinguían ideológicamente, pero que también formaban parte de la nación. En otras palabras, el gran descubrimiento que se hizo entonces fue que esas oposiciones minoritarias también son constitutivas de la comunidad política que llamamos nación mexicana. Esto podría sonar ridículo hoy, pero en ese momento fue una declaración que constituyó una especie de parteaguas en nuestra vida política institucional. Reyes Heróles remataba diciendo que todas esas fuerzas, la mayoritaria y las minoritarias, formaban parte del diverso mosaico ideológico nacional y, que si a las minorías no se les daban posibilidades de expresión institucional podían provocar el riesgo de despertar al México bronco y violento.

Planteo a continuación, de manera sintética, las siguientes grandes etapas de la transición democrática, paulatina y gradual, que a lo largo de cuatro décadas se fue articulando en nuestro sistema electoral.

Uno de los primeros asuntos que debió enfrentar el proceso de transición fue tener clara la definición de democracia. En este sentido, prácticamente todos los abordajes teóricos y conceptuales, de política y constitucionalismo, reconocen que la democracia es por definición un régimen de inclusión que permite que todas las expresiones participen en el juego político y puedan incidir en las decisiones colectivas. En contraste, los regímenes autocráticos se caracterizan, exactamente, por lo contrario, por la exclusión, la verticalidad de las decisiones, y la nula participación de sus destinatarios en esas decisiones. La democratización del país inevitablemente buscó la apertura, la inclusión de la pluralidad a la que hacía referencia Reyes Heróles. Las primeras reformas electorales, la de 1977 y la que le siguió, tuvieron el propósito fundamental —que hoy se olvida— de introducir una cuña en un régimen cerrado y excluyente, para convertirlo en otro que reconociera la pluralidad política, y que le daba la posibilidad de expresarse

en los espacios de decisión, concretamente en el Congreso.

A este respecto, resulta algo paradójico que desde hace 10 años se insista en una agenda profundamente peligrosa para la democracia, que propone eliminar o reducir los espacios de representación proporcional (RP) en el Congreso, olvidando que justamente la incorporación de este método electivo en la legislación nacional en 1977, fue el que permitió dar inicio al proceso de transición a la democracia. Gracias a este mecanismo, las minorías que alcanzan un mínimo de votación (requerida por la ley) pueden tener espacios de representación en el Legislativo, expresando así la pluralidad de las preferencias políticas en el país. Ofrezco dos ejemplos para ilustrar la importancia de la representación proporcional. Si no existiera hoy este método electivo, el otrora hegemónico PRI, que en la elección de 2018 obtuvo una votación históricamente baja, solo tendría una senaduría (la de Yucatán, que ganó por mayoría relativa); pero gracias a la RP, dicho partido logró obtener 15

senadurías. Sin representación proporcional, solo considerando las 300 diputaciones de mayoría relativa que integran la Cámara de Diputados, Morena tendría 72% de las curules en ese órgano legislativo, a pesar de solo haber recibido 37% de la votación.

Así, la representación proporcional no solamente fue un mecanismo que ha permitido que las oposiciones puedan estar representadas, sino que además impide las distorsiones que inevitablemente traen consigo los sistemas de mayoría relativa, que implican que gane quien tenga más votos, pero también que se pierda la posibilidad de expresar la representación política de los votos obtenidos por las opciones perdedoras. Por eso es importante que miremos a la historia, porque la alternancia política de la que hoy disfrutamos con normalidad fue en gran medida posible gracias a la apertura a la pluralidad que significó la representación proporcional, eslabón central del proceso de transición a la democracia. Apertura, representación de la pluralidad e inclusión, fueron los primeros objetivos que tuvieron

que plantearse y lograrse en el arranque de la transición. Objetivos que poco a poco se fueron maximizando con la incorporación de nuevas reformas.

En un segundo momento del proceso de transición, se presentó otro desafío que fue necesario afrontar, especialmente luego del fraude de 1988: la existencia de una clase política poco comprometida con principios, valores y reglas fundamentales de la democracia.³ En el contexto de la elección presidencial de ese año, la autoridad electoral estaba por completo dominada por una sola fuerza política, el PRI y el gobierno tenía a su cargo la organización de los procesos electorales, por medio de la Comisión Federal Electoral, integrada en aquel entonces por 31 personas, 16 de las cuales eran de filiación priista. Este modelo mostró su agotamiento y profundo carácter

³ Un ejemplo de ello es la dificultad que, por lo menos en los pasados 20 años, la clase política en su conjunto, del color que sea, enfrenta para aceptar su derrota en una disputa electoral. Se trata de una práctica a la que Felipe González se refería como una de las condiciones necesarias para el buen funcionamiento de la democracia.

antidemocrático; evidenció y subrayó la necesidad de un segundo paquete de reformas en materia electoral, no tanto vinculadas con la apertura y la representación de la pluralidad, sino con reglas, procedimientos e instituciones que permitieran dotar de confianza a la organización de las elecciones, en la recepción de los votos y su cómputo; es decir, lo que se requería era hacer que los votos contaran y se contaran bien. Esta aspiración no tardó mucho en concretarse y en 1990 nació el Instituto Federal Electoral (IFE), que quizá sea la creación institucional que mejor encarna el anhelo de construir reglas y procedimientos ciertos para inyectar confianza en los procedimientos y sobre todo en los resultados electorales.

Algunos años después se vendría a plantear la necesidad de una tercera ronda de reformas, que surge con motivo de las elecciones de 1994 y que daría paso a una nueva etapa. La elección de aquel año fue poco cuestionada en términos de su calidad, organización y cómputo de votos, pero la inequidad en la

competencia electoral seguía marcando el paisaje político mexicano. Por eso se señaló que había que generar condiciones de equidad en la contienda, y para ello se identificaron dos grandes temas en los que había que definir nuevas reglas para conseguir ese anhelo: en el financiamiento destinado a los partidos políticos privilegiar el público sobre el privado y establecer controles de acceso a la radio y la televisión. En las reformas de 1996 y de 2007 estos temas fueron finalmente atendidos. La equidad fue abriendo la puerta a un país cada vez más diverso y plural, donde el fenómeno de la alternancia cobró carta de naturalización en nuestro escenario político.

Ahora bien, la reforma electoral de 2014, que dio origen al Instituto Nacional Electoral (INE) en sustitución del IFE, tuvo propósitos diferentes a los periodos y reformas previas que he analizado aquí. Ya no se trataba de dotar de equidad a la contienda, aunque ésta de cualquier forma se vio fortalecida con los mecanismos de fiscalización que se crearon con esta reforma de 2014, que mandataron al INE

llevar a cabo la fiscalización de los ingresos y gastos de partidos y candidaturas en campaña y en tiempo ordinario, en todo el país y para todas las candidaturas y procesos electorales. Tampoco se requería reforzar la representación política, ya que la pluralidad política se encontraba, como sigue estando, instalada en el Congreso de la Unión y los congresos estatales. Sin duda, tampoco se buscaba dotar de certeza al voto, ya que en reformas previas, por ejemplo, se habían introducido mecanismos para ampliar la posibilidad de recuento de votos.⁴

⁴ Al respecto, cabe mencionar que, en 2018, cuando el entonces candidato Andrés Manuel López Obrador ganó la Presidencia con 30 puntos de ventaja, después de que las y los ciudadanos contaron los votos en los consejos distritales, se contaron por segunda ocasión tres de cada cuatro paquetes electorales (74%). Este recuento parecería innecesario ya que nadie estaba reclamando inconformidad con los resultados, pero las reglas aprobadas en ciclos de reforma previos establecieron que ese recuento debía hacerse. Al mismo tiempo, es importante recordar que en 10 años de recuentos ningún resultado electoral ha cambiado como efecto de éstos. Sí se han identificado errores que los ciudadanos cometen al contar los votos en la noche de la elección y, por supuesto, en los

El fin fundamental de la reforma de 2014 fue la estandarización de mecanismos, procesos y prácticas electorales en todo el país, de ahí que se conformara una autoridad electoral nacional, no solo a cargo de las elecciones federales, sino involucrada en tramos operativos y organizativos fundamentales de las elecciones locales, responsable además de establecer normas y principios de actuación (estándares) para buena parte de los procedimientos y responsabilidades electorales en el ámbito subnacional. Recordemos que en el ámbito local los gobernadores, convertidos en una especie de “neo-virreyes”, acababan controlando y distorsionando la competencia política. Esa fue una de las razones fundamentales por las que el IFE se convirtió en INE y por eso hoy este organismo tiene participación en todas las elecciones a nivel nacional. Este es un tema importante porque en el análisis y discusión pública, suele

municipios en donde los resultados son muy cerrados es importante y conveniente hacer recuentos completos para inyectar certeza a la determinación final.

omitirse que los comicios recientes se han realizado bajo el modelo de elecciones nacionalizadas, derivado de la reforma que nos ocupa.

Los años de 2015 a 2019, es decir, a partir de la reforma de 2014, constituyen el periodo de mayor alternancia política del país. Hasta la década de 1980, prácticamente todo ganador estaba predeterminado; se iba a las urnas y ya se sabía de antemano quién ganaría. En aquel entonces, el momento culminante, de incertidumbre política, no era el día de la jornada electoral, sino el del destape, cuando el Presidente la República en turno resolvía ese juego absurdo del sistema político mexicano del siglo XX llamado “el tapado” (eran comunes los caricaturistas que dibujaban a unas personas con una capucha, como fantasmas, y el gran dedo del Presidente señalaba quién sería su sucesor). En esa época las elecciones eran un mecanismo para validar una decisión que ya se había tomado previamente —esto ocurría hace 30 años, pero importa recordarlo para quienes afirmen que el país no ha cambiado nada en este tiempo—.

En los pasados cinco años el índice de alternancia en las 198 elecciones organizadas por el INE es del orden de 60%, incluyendo comicios para diputaciones federales, senadurías y gubernaturas, diputaciones locales y alcaldías. Ilustro con mayor detalle el tema con las gubernaturas, por ser emblemático. Desde que la autoridad de la organización comicial recayó en el INE ha habido 36 elecciones de gubernaturas y en 23 de ellas (63.9%) ha ganado un partido diferente al que estaba en el poder. Además, no ha habido un depositario o partido único favorecido por esta alternancia, todos, en mayor o en menor medida, se han visto beneficiados ella. Planteado de otra forma, la probabilidad de que el partido que está en el gobierno —sea una alcaldía, una gubernatura, una diputación, una senaduría—, se mantenga en el poder en la siguiente ronda electoral es de apenas 40% y la probabilidad que gane un partido opositor al que detenta un cargo mayor de 60%.

Esta inédita circunstancia en la vida política actual en México no podríamos explicarla si no tuviéramos condiciones esenciales para el voto libre. Por supuesto, esto no significa que la alternancia haga de nuestro sistema político uno más democrático, porque la alternancia no es igual a democracia. Lo que hace democrático a sistema político es que existan condiciones para que, si así lo decide la ciudadanía, la alternancia pueda ocurrir. Si hoy tenemos los niveles de alternancia de que gozamos, es porque nuestro sistema político cumple con la premisa de que existan las bases para que así suceda.

¿Hacia dónde vamos en los próximos años? En el mundo, la democracia transita en la actualidad por una serie de problemas graves. Señalo dos de ellos: el del desencanto democrático —aquello que Norberto Bobbio denominaba las promesas incumplidas de la democracia—, y el de la comunicación, especialmente en los entornos digitales, en Internet.

Podemos decir que los obstáculos de la democracia parten justamente del desencanto ciudadano,

aunque no necesariamente con los valores democráticos. La ciudadanía ha visto cómo los partidos convencionales, la clase política en su conjunto, ha sido incapaz de resolver los problemas fundamentales que le aquejan. México, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es el país más desigual de América Latina, más incluso que Brasil o que Bolivia, cuyos índices son altos. Al mismo tiempo, América Latina se ve afectada por el terrible flagelo de la corrupción. En México, parecería que la democracia da paso a una cleptocracia⁵. Con demasiada frecuencia conocemos casos de corrupción de escándalo, pero quizá lo más grave es que su castigo no llega o es muy tardado, lo cual alimenta la impunidad, que afecta no solo a los casos de corrupción sino al conjunto del sistema de justicia —como se sabe, 99% de los delitos que se cometen en México no

⁵ Sistema de gobierno en el que prima el interés por el enriquecimiento propio a costa de los bienes públicos. <https://dle.rae.es/cleptocracia?m=form>

terminan en tribunales, quedan impunes—. Otro aspecto preocupante es la inseguridad, que se alimenta de forma recíproca con la corrupción y ambas constituyen una especie de caldo de cultivo muy peligroso en donde pueden germinar pulsiones autoritarias.

Exacerba el desencanto ciudadano con la democracia, el hecho de que es aprovechado por los nuevos demagogos, que erosionan lentamente, pero con determinación, las bases de la democracia. Por ello, para salvar la democracia se hace indispensable acabar con la pobreza, la desigualdad, la corrupción, la impunidad y la inseguridad. El problema es que si no resolvemos efectivamente esos desafíos tendremos una sociedad cada vez más desilusionada, no solo con la efectividad de sus gobiernos para resolver estos problemas, sino con la democracia misma.

Ahora bien, el otro desafío que enfrenta la democracia es la irrupción del Internet y las redes sociales. Muchos cayeron en la falsa ilusión de que cada quién, desde su teléfono inteligente, en la

comodidad de su casa, estaría todo el tiempo participando en la toma de las decisiones colectivas, sustituyendo incluso así a los órganos representativos. Nada más alejado de la realidad. Cuando algunos se conectan e interactúan por Twitter o Facebook, o alguna otra de las redes sociales digitales, perciben y sienten que le están hablando a todo al mundo, pero en realidad solo se dirigen a una comunidad autorreferencial —construida por voluntad propia o de forma algorítmica—, aquella de sus seguidores. No estoy en contra de las redes, pero es innegable que se están utilizando para construir una narrativa equivocada y no sirven para democratizar el debate público. Lo que en realidad hacen las redes sociales es favorecer conversaciones o intercambios horizontales (lo que en ocasiones es solo una percepción), y con ello permiten la incorporación de diversos actores que en otro contexto no tendrían cabida y así solo abonan al cumplimiento de la primera de las condiciones del debate democrático: la inclusión.

Pero el debate democrático requiere de muchas otras características, entre las que destaca el tener un piso mínimo de información, entendimiento y compromiso, que constituye la segunda condición para el debate democrático: la responsabilidad. El ser responsable de las opiniones e información que se comparten en el foro público supone, necesariamente, conocer la autoría de la persona, grupo o asociación que las emiten o defienden. Recordemos, que el anonimato favorece algunas de las peores pulsiones del ser humano.⁶

Las redes llegaron para quedarse y el gran dilema de las democracias es cómo hacemos para convivir con ellas. Su democratización implica un proceso de readaptación, de domesticación. Lo que nos lleva al último desafío o condición para que las redes sociales e Internet en su conjunto favorezcan mayormente a

⁶ Desde la antigua Grecia, cuando se participaba en las discusiones en el Ágora, los ciudadanos debían hablar por sí mismos, no por intermediarios, lo que conducía a hacerse responsables por lo que decían.

la democracia: enfrentar la desinformación y las noticias falsas. Las redes no son ni buenas ni malas, ni democráticas ni autoritarias; el efecto que tengan depende en buena medida de quien las usa y del carácter que tengan, porque son simples vehículos.⁷ Hoy el desafío es cómo hacemos para que las redes funcionen en un contexto donde la desinformación y las noticias falsas generan un efecto corrosivo. En Francia (y en otros países) existe un modelo que criminaliza el uso de las redes como mecanismo de desinformación y promoción del discurso del odio; cometen un delito quienes emiten una noticia falsa durante las campañas electorales, quienes la difunden o replican, así como la plataforma que se niega a bajarla en un período muy breve de tiempo, apenas de unas horas. Criminalizar las noticias falsas, sin

⁷ Reconozco, sin embargo, que hay una discusión abierta sobre la forma en que se estructura o modera el debate público en las redes sociales, a partir de algoritmos, que no son neutrales, y que favorecen un cierto tipo de conversación y de interacción social en las redes.

embargo, implica entrar en un terreno fangoso, sobre todo porque tendríamos que responder preguntas como: ¿quién las cataloga como tales? ¿qué diferencia tiene una noticia falsa de una opinión? ¿hasta dónde una noticia falsa es una verdad a medias?

Otro modelo de atención a la desinformación en redes sociales en contextos electorales es el que hemos construido en México, el cual pusimos en práctica, con éxito, en 2018, y que apuesta a combatir la desinformación con información veraz, oportuna y difundida de forma asertiva. Para construir democracia debemos construir ciudadanía. La ciudadanía tiene que estar cada vez más empoderada y el riesgo que estamos corriendo es que la desilusión, a la que hacía referencia líneas arriba, pueda distanciarnos aún más de la política, que los ciudadanos se harten y que dejen que otros acaben decidiendo por ellos. Si esto nos llega a ocurrir tendrá razón Michelangelo Bovero cuando nos advertía que el principal riesgo de las democracias está en su interior, en su erosión desde adentro, en su paulatino

y a veces imperceptible deslizamiento hacia lo que él llama “democracias de la apariencia” que son eso, cascarones democráticos que solo encubren sistemas que son, en el fondo, autoritarios. Si esto llegara a ocurrir en nuestro país, correremos el riesgo de deslizarnos desde la democracia hacia oligarquías electivas, que terminan convirtiendo a la democracia en solo una quimera.

La construcción de nuestra vida en democracia no ha sido una labor sencilla pero, sobre todo, no ha sido obra de un solo partido, ni de una sola fuerza política, ni de una sola persona. La construcción democrática ha sido el resultado de una lucha de generaciones, de líderes políticos, sociales y académicos, que han sido las y los autores y actores de esta historia. Nuestra condición democrática actual es una construcción colectiva exitosa que todos debemos cuidar, porque si no lo hacemos, tarde o temprano, pudiéramos lamentarnos de que, quizá de manera imperceptible, como arena entre las manos, se nos escape.

Semblanza del autor

DR. LORENZO CÓRDOVA VIANELLO. Licenciado en Derecho por la UNAM y doctor en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (con licencia y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III).

Autor de varios textos de libros, ensayos y artículos sobre temas electorales, constitucionales y de teoría política, entre los que destacan *Derecho y Poder. Kelsen y Schmitt frente a frente* (FCE, 2009); *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox* (en coautoría con Ciro Murayama, Cal y

Arena, 2006); *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional* (en coautoría con César Astudillo, IIJUNAM, 2010), además coordinó, conjuntamente con Pedro Salazar *Política y derecho. (Re)pensar a Bobbio* (IIJUNAM-Siglo XXI, 2005); así como *La reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo* (TEPJF, México, 2008); con César Astudillo, *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites* (IIJUNAM, 2011); y con Raúl Ávila y Daniel Zovatto, *¿Hacia una Ley de Partidos Políticos?* (IIJUNAM-IDEA-Senado de la República, 2012).

En 2010 recibió el premio Universidad Nacional para Jóvenes Académicos de la UNAM. Ha tenido una intensa participación en medios de comunicación electrónicos e impresos y en dos ocasiones ha recibido el Premio Nacional de Periodismo del Club de Periodistas de México. Es miembro de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios de la Transición Democrática.

En el servicio público se ha desempeñado, entre otros cargos, como Secretario Técnico del grupo de trabajo que procesó en el Senado de la República la Reforma Política durante 2010; de diciembre de 2011 a abril de 2014 fue designado por la Cámara de Diputados como Consejero Electoral del IFE y desde abril de 2014 fue designado por dicho órgano como Consejero Presidente del Consejo General del INE.

Retos de la democracia mexicana

Editado por el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de la Universidad Nacional Autónoma de México

Se terminó de imprimir en diciembre de 2019 en los talleres de Impresos OM, S.A. de C.V., Insurgentes Sur 1898, piso 12, col.

Florida, Álvaro Obregón, Ciudad de México. Su impresión se realizó en papel Cultural de 75g y forros en cartulina Couché de

300g con las familias tipográficas Stempel Garamond y Helvetica

La diagramación y formación de páginas así como la corrección

de textos la realizó Formas e Imágenes, S.A. de C.V. La edición

estuvo al cuidado de la maestra Aurea del Carmen Navarrete

Arjona, secretaria técnica del Seminario Universitario de

Gobernabilidad y Fiscalización.

Tiraje: 500 ejemplares

La serie de Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización es una colección de consulta sobre el significado y alcance de los dos conceptos fundamentales de nuestro sistema democrático que le dan nombre, los que procuran el sano equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, mediante la administración adecuada de los recursos y la comprobación de su aplicación a los objetivos planteados para la administración de la nación que buscan el bienestar, desarrollo y equilibrio de su población.

Democracia y Gobernabilidad son elementos indisolubles en la vida de un país. La primera, es el medio por el cual, por vía de su soberanía, los ciudadanos eligen a sus representantes para que definan las políticas públicas que buscan su beneficio, bienestar y progreso y que en su nombre tomen las decisiones que se dirijan al logro de dichos fines. La segunda, involucra el ejercicio pleno por parte de los servidores públicos y su estructura, de las atribuciones recibidas con el fin de procurar el desarrollo democrático, económico, social e institucional duradero, en el marco de un sano equilibrio entre el Estado y la sociedad civil.

De ahí la importancia de la disertación del doctor Lorenzo Córdoba Vianello como parte de las actividades del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, cuyo contenido se presenta en esta publicación.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN
<http://sug.unam.mx/>

El Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, SUG, es uno de los seminarios permanentes adscritos a la Secretaría de Desarrollo Institucional de la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual articula sus tareas en torno a la innovación académica y al fortalecimiento institucional, en concordancia con el Plan de Desarrollo establecido por la Rectoría de la UNAM.

El SUG tiene su sede en la Facultad de Contaduría y Administración (FCA) y desde su fundación en septiembre de 2014 organiza y lleva a cabo conferencias, mesas redondas y otras actividades académicas, alentando la investigación y la discusión sobre la gobernabilidad y la fiscalización, sus bases conceptuales y otras reflexiones críticas, así como también respecto de múltiples temas relacionados con dichos principios.

Promueve el intercambio de experiencias, la cooperación de instituciones con expertos nacionales y de otros países, realiza actividades editoriales para divulgar sus trabajos y contribuir a la mejor comprensión y cumplimiento de los dos postulados objeto de su estudio y de otros conceptos afines, tales como: ética pública, auditoría y evaluación del desempeño, administración y control gubernamental, rendición de cuentas, gobierno corporativo e información de las organizaciones.