

### La democracia: asignaturas pendientes

Pérez Correa, Fernando

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

**Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Pérez Correa, F. (2001). La democracia: asignaturas pendientes. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 44(182-3), 195-209. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2001.182-3.48352>

**Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

**Terms of use:**

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

# La democracia: asignaturas pendientes

FERNANDO PÉREZ CORREA\*

## Resumen

En este artículo, el autor acude al repaso histórico para analizar cómo se fueron dando los procesos de reformas electorales del país en los últimos cuarenta años. Se distinguen claramente, a juicio del autor, tres periodos fundamentales en este sentido: el “proteccionismo ilimitado” (López Mateos- Echeverría); la “oposición restringida” (López Portillo-Salinas de Gortari) y la “reforma electoral definitiva”(Zedillo). El artículo analiza también las asignaturas pendientes que aún quedan por resolver en los procesos de democratización de México, como la división de poderes del federalismo; la organización de las precampañas; la ampliación del voto y la reelección legislativa y la ingeniería constitucional.

## Abstract

This article makes a historical review to analyze the way electoral reforms took place in the last forty years. Three periods are clearly distinguished: the “ilimited protectionism” (López Mateos-Echeverría); the “restrained opposition” (López Portillo-Salinas de Gortari) and “definitive electoral reform” (Zedillo). The article also examines pending issues which are still to be resolved during the processes of democratization of Mexico, such as the the division of powers characteristic of federalism, the organization of pre-campaigns, the extension of suffrage, legislative re-election and constitutional engineering.

*Palabras clave:* procesos electorales, transición democrática, partidos políticos, reforma política, legislación electoral.

---

**1** • La noche del 2 de julio del año 2000 fue asombrosa. Desde luego, el triunfo del candidato del PAN rompió siete décadas de dominio del PRI. Además, las tendencias anunciadas esa noche abrieron la puerta para que, por primera vez en el siglo XX, la presidencia de la República fuera transmitida pacíficamente a un candidato de oposición. Más aún, aunque preliminar, el resultado fue reconocido por consenso, hecho sin precedente en nuestra historia

\* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Edificio “C”, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco Universidad, Coyoacán, 04510, México D.F.

---

---

electoral. Recordemos que en las horas crispadas de esa noche, Vicente Fox, el candidato triunfador, informó temprano que las tendencias lo favorecían, pero decidió no cantar vísperas. La tensión se disolvió gradualmente. A las 23:00 horas, el presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), José Woldenberg, admitió que los conteos y las tendencias favorecían a Fox. De inmediato el Presidente Zedillo interrumpió la tentativa de mensaje de Labastida. Felicitó a Fox, a quien ofreció una transición republicana. En fin, minutos después Labastida se sumó al reconocimiento ya para entonces general. También Cárdenas, quien según *La Jornada*, “poco después de las 23.00 horas, en un discurso, anunció: seremos la más firme oposición”. Reconoció su derrota, pero celebró la victoria de su partido, “el inicio del desmantelamiento del régimen de partido de Estado”. Es difícil que este pasmoso consenso no haya sido la conclusión buscada mediante un largo proceso de creación de normas, procedimientos e instituciones electorales confiables.

2. Las elecciones de 1997, primero; y del 2000, después, contaron con un ingrediente determinante: fueron reguladas por una legislación pactada entre los partidos políticos. En esas condiciones, resultaba poco menos que imposible cuestionar las reglas del juego o las consecuencias de su aplicación. Las campañas habían sido intensas, rípidas y por momentos tormentosas. Con todo, la lucha electoral se produjo en un trasfondo de certidumbre: el IFE —cuya naturaleza fue pactada— organizó las elecciones y su integración había sido igualmente acordada. El Registro Federal de Electores contaba con un padrón confiable. Además, salvo en casos limitadísimos, los votantes debían sufragar en la casilla correspondiente a su domicilio y presentar una credencial para votar, con fotografía, concordante con la lista nominal de electores con fotografía. Así, el resultado era virtualmente inatacable. Por lo demás, las encuestas de salida y el Programa de Resultados Electores Preliminares, ofrecían instrumentos de control que hacían casi imposible la fabricación del cómputo final. En efecto, la congruencia entre éste y dichos instrumentos era obligada. Así, más que extravagante, un resultado incongruente entre ambos hubiera sido sublevante. Por lo demás, la evaluación de las elecciones había escapado al gobierno y a los partidos. Correspondería al Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (TEPJF) calificar la elección presidencial. La integración concertada

de dicho tribunal y las amplísimas atribuciones que se le encomendaron representaban, en efecto, una suplementaria garantía de confiabilidad. En fin, las sucesivas reformas electorales introdujeron una severa legislación penal, destinada a prevenir y castigar los delitos electorales. En ese orden, el Ministerio Público Federal fue dotado de una Fiscalía Especial. Impugnar las elecciones sin pruebas precisas, incontrovertibles y masivas hubiera parecido una escena de ópera bufa.

3. Con el cambio pacífico de régimen concluyó un largo proceso democratizador de cuatro décadas en el que algunas voces de los partidos, el Congreso, la academia, los medios y los movimientos sociales fueron los interlocutores de un régimen titubeante, renuente a sustituir, como base de legitimidad, sus cartas revolucionarias por las inciertas y modestas credenciales democráticas. ¿Ha concluido dicho proceso? ¿En dónde estamos en la larga marcha de construcción de las instituciones democráticas? Vale la pena recordar la historia de este proceso y hacer un inventario de sus pendientes.

4. Desde el sexenio de Adolfo López Mateos, todos los presidentes promovieron una “reforma política”. Tres periodos me parecen discernibles en el dilatado proceso resultante. El primer periodo instauró un cierto “proteccionismo limitado” en favor de las oposiciones, con la idea de favorecer el acceso de éstas a la representación política, aunque no hubieran alcanzado triunfos mayoritarios. Este periodo concluyó abruptamente en 1976, cuando el candidato del PRI no tuvo contendiente oficial. Se inició entonces un segundo periodo, el de “oposición restringida”, caracterizado por la implantación de un sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritaria en la Cámara de Diputados, los congresos locales y los ayuntamientos. El propósito fue generar un sistema de partidos que atemperara —sin amenazarla— la hegemonía del PRI y propiciara la conformación de partidos de oposición de derecha e izquierda. Este periodo rindió frutos rápidamente. Consolidó un sistema tripartidista (aunque subsistían pequeños partidos paraestatales) que cuestionó de inmediato la equidad de la contienda, la imparcialidad de los órganos electorales y la transparencia de los procesos. Diversos avances graduales fortalecieron el sistema de prerrogativas en favor de los partidos y reformaron los órganos y los instrumentos electorales. En 1993, sin embargo, los partidos decidieron exigir un

---

---

nuevo sistema que atendiera las insuficiencias y las perversiones del vigente. Se inició así, en 1994, un tercer periodo, a resultas del cual el gobierno se separó de los órganos responsables del proceso electoral y, poco tiempo después, el PRI perdió las ventajas inequitativas de que disfrutaba. Este periodo concluyó con la reforma electoral “definitiva” de 1996, cuando quedó establecido el sistema actual.

5. Empecemos con el “proteccionismo restringido”. Desde el gobierno de Adolfo López Mateos la reforma política fue vista como el diamante de la corona que distinguiría por siempre a cada sexenio. Acaso se recuerde que en 1963 fue reformada la Constitución, precisamente a iniciativa del jefe del Ejecutivo para, sin exagerar, franquear el acceso a la Cámara de Diputados de los candidatos de los entonces “partidos minoritarios”. Bastaba que un partido político obtuviera el 2.5% de la votación nacional para que cinco de sus candidatos fueran designados diputados. Naturalmente esta vía tenía límites estrechos. Un partido político sólo podría obtener con este recurso un máximo de 20 diputados. A finales de 1969, la ironía de la historia quiso que, a iniciativa de Gustavo Díaz Ordaz, se reformara la Constitución en una dirección incluyente frente a los jóvenes; esta vez para establecer la ciudadanía y el consiguiente derecho de voto desde los 18 años. Por su parte, Luis Echeverría impulsó la reforma a la Constitución en términos muy discretos. Por ejemplo, propuso la reducción a 1.5% del porcentaje mínimo requerido para obtener diputados, y el aumento de éstos de 20 a 25. Por otra parte, impulsó y obtuvo la reducción de las edades requeridas para ser diputado y senador.

6. Los avances durante este periodo fueron primero sorprendentes y después decepcionantes. La oposición no iba a ninguna parte. Peor aún, se había iniciado la lucha violenta, al margen del sistema. Además, hace 25 años, formalmente, José López Portillo fue candidato único. Tal vez por eso impulsó, en 1977, una reforma política de altos vuelos y dio paso a un periodo de “oposición acotada”. A su iniciativa debemos el actual sistema mixto de representación, en el que predomina el principio mayoritario. Este fue entonces temperado por la representación proporcional, para integrar la Cámara de Diputados, las legislaturas de los estados y los ayuntamientos de los grandes municipios. Como resultado de dicha reforma, la Cámara de Diputados se integró con 300 representantes de mayoría y 100 de re-

presentación proporcional. La Constitución reconoció además a los partidos políticos como “entidades de interés público” y les otorgó un conjunto de “prerrogativas”. A esa reforma debemos la configuración, acaso calculada, de un sistema tripartidista, ya que el principio de representación proporcional hacía inevitable la representación de la derecha y la izquierda, a los costados del centro, cómodamente ocupado por el PRI. Miguel de la Madrid propuso la profundización del mismo sistema. Así, los diputados de representación proporcional pasaron de 100 a 200 y los regidores de minoría se extendieron a todos los municipios. La misma reforma creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral y la Asamblea de Representantes del D.F. Las prerrogativas fueron extendidas y ampliadas. La elección de 1988 fue muy controvertida. Se tiene por cierto que, para aliviar las tensiones, Carlos Salinas de Gortari, el presidente electo, acordó con el PAN impulsar una reforma electoral sustancial. Entonces, por primera vez en un sexenio, se realizaron en 1990, 1993 y 1994 tres reformas electorales sucesivas. El resultado más importante de este ejercicio fue la creación del IFE y su gradual “ciudadanización” (que culminaría en 1996). Este término expresa la conformación de un “poder electoral” a cargo de ciudadanos; esto es, libre de la intervención del gobierno. La elección de 1988 hizo posible la unificación de variadas corrientes de la izquierda en el PRD y la desaparición de la derecha rival al PAN. Sin embargo, después de la crisis de 1988, la elección de 1991 fue holgadamente ganada por el PRI. El PAN y el PRD aprendieron la lección. Exigieron transparencia y equidad. Las circunstancias dieron fin al periodo de “oposición acotada” e impulsaron una nueva reforma para realizar la elección de 1994. Al concluir ésta, el presidente electo se comprometió a impulsar una reforma definitiva. Fue entonces cuando se produjo la separación de los órganos electorales respecto del gobierno y éste perdió totalmente el control electoral. Otra aportación decisiva se produjo con el acceso de los partidos políticos a medios de control que temperaron la inequidad de la competencia. En fin, el presidente Zedillo ofreció y obtuvo, por unanimidad y contra viento y marea, lo que llamó una “reforma electoral definitiva”. Sin embargo, es preciso subrayar que por primera vez en un largo proceso de transformaciones electorales dicha reforma fue acordada; es decir, fue el resultado de una difícil negociación cuya conclusión sólo fue posible cuando los partidos

---

---

políticos y el gobierno llegaron al consenso. Por dicha razón la aprobación fue unánime. Fue con base en la legislación acordada que se condujeron las elecciones de 1997 y 2000, ambas competidas, equitativas y reconocidas.

7. En suma, hoy contamos con una legislación electoral pactada, base de comicios menos controvertidos. Con todo, como es evidente, no contamos con una legislación “definitiva”. Al contrario, es discernible en la agenda de los partidos una serie de diferencias relacionada con el sistema de representación y con diversos aspectos de la organización de las elecciones. En términos más generales, bajo el tema, “reforma del Estado” se engloba un debate cuyas posiciones van desde la propuesta de una nueva Constitución hasta la supresión de las facilidades a los pequeños partidos políticos para evitar la fragmentación de la representación política. Con todo, en mi opinión las asignaturas pendientes se agrupan en cuatro capítulos fundamentales: 1) la división de poderes y el federalismo; 2) la organización de las precampañas, tanto para la designación interna de los candidatos en cada partido político, como para la regulación del proselitismo antes del inicio formal de la contienda; 3) la ampliación del voto, es decir, la recepción del sufragio de los mexicanos en el extranjero; 4) finalmente, hay algunas cuestiones que pertenecen a la llamada ingeniería constitucional, tales como la introducción de una segunda vuelta, la desaparición del régimen mixto de representación y la reelección de legisladores. Vale la pena examinar esta agenda.

8. Mañana cumplirá un año de gobierno el presidente Vicente Fox. Lo hace en medio de una aguda discrepancia con el Congreso respecto del presupuesto, la legislación fiscal y la reforma hacendaria. Sin embargo, el presidente carece de recursos para obligar al Congreso a aprobar sus iniciativas económicas. Recíprocamente, el Congreso carece a su vez de facultades para imponer al presidente la línea de las políticas públicas. El régimen mexicano es presidencial. El Ejecutivo de la Unión no es designado por el Congreso: es electo directamente por la totalidad de los ciudadanos. El presidente tiene atribuciones propias cuyo ejercicio no depende de las cámaras. Incluso en ocasión del informe presidencial, conviene recordar que éste no es un acto parlamentario en el cual el titular del Poder Ejecutivo busque la aprobación del Congreso. Pretender hacer del infor-

me un acto parlamentario, cuestionar al gobierno y debatir con el jefe de Estado las políticas públicas, revelaría una confusión sobre la naturaleza de nuestro régimen republicano. El Gobierno Federal, repito, no es una emanación del Congreso. La designación y remoción de la mayor parte de los colaboradores del presidente es libre y, aun cuando son muy variadas las interacciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, es clara la decisión política contenida en nuestra Constitución de hacer del Ejecutivo Federal un poder propio, autónomo y completo, limitado por normas constitucionales y legales. El presidente tiene incluso el derecho de veto, es decir, a devolver al Congreso, con observaciones, cualquier proyecto de ley aprobado por éste. De hecho, el presidente Fox vetó este mismo año la ley de Desarrollo Rural y las cámaras se vieron obligadas a redactar una norma totalmente distinta.

9. Durante décadas las relaciones entre el presidente y el Congreso no fueron fuente de conflicto mientras el primero contó con una mayoría en el segundo. Con los años hemos olvidado, sin embargo, que la república liberal confrontó muy graves problemas de gobernabilidad generados por las reiteradas discrepancias entre la presidencia y el Congreso, que sólo fueron superadas por la dictadura porfirista. Hemos olvidado que ésa fue precisamente la razón que inspiró al Constituyente del 17 la idea de dotar al Ejecutivo con diversas funciones propias y fundar una presidencia fuerte. Por otro lado, hoy, después de siete décadas de dominio priísta, el ejercicio del poder se presenta bajo la luz de un gobierno dividido.

10. El largo proceso de reformas electorales que hemos descrito produjo, entre muchos, un efecto de gran trascendencia: la supresión de la cláusula de gobernabilidad. En efecto, mediante diversos mecanismos, las normas electorales habían asegurado teóricamente que en ciertas condiciones, el partido que obtuviese mayoría en las elecciones legislativas, así fuese relativa, contase también con la mayoría en el Congreso. Este dispositivo ha sido suavizado y prácticamente eliminado. Acaso por eso, para asegurar un Congreso eficaz, dotado de capacidad de decisión, algunos autores han propuesto el restablecimiento de dicha cláusula. Con una idea análoga en mente, otros han propuesto volver a un sistema electoral mayoritario puro, mismo que, a pesar de la dispersión regional de las preferencias electorales, podría favorecer la conformación de una mayoría. En efecto,



---

---

si creemos en la doctrina que vincula las reglas electorales con la estructura del sistema de partidos, el restablecimiento del sistema mayoritario conduciría, a la postre, a la conformación de un régimen bipartidista y a la inevitable integración de una fracción mayoritaria. Me parece improbable que estas ideas prosperen. Es difícil que los partidos políticos renuncien a la representación proporcional, instrumento que restablece una cierta equidad electoral. Además, la reforma determinaría la desaparición no sólo de los pequeños partidos políticos sino, también, la de otros partidos de gran significación cuantitativa y cualitativa. En las pasadas elecciones, por ejemplo, con una regla mayoritaria el PRD hubiera visto reducida a un mínimo inequitativo y distorsionado su representación legislativa. Así, nuevas reglas de representación difícilmente contarían con el razonable consenso capaz de compensar las inconformidades que desencadenarían. En resumen, quien hoy decide la correlación de fuerzas y su expresión en las cámaras, es el voto, no una cláusula inspirada en la ingeniería electoral. En las condiciones actuales, en consecuencia, la eficacia del Congreso depende, y dependerá cada vez más, del diálogo entre las fracciones parlamentarias y de la capacidad del gobierno para concertar acuerdos satisfactorios. El procedimiento en vigencia y las circunstancias privilegian entonces la tarea de construir acuerdos. La Cámara ya no depende del registro del voto disciplinado de la mayoría. Si el Gobierno Federal desea impulsar reformas, debe asumir la tarea de reconocer los variados intereses representados en el Congreso y concertar acuerdos consecuentes. Es en ese terreno en donde corresponde situar el debate, y preguntarse sobre la disposición del Ejecutivo y el Legislativo a reconocerse recíprocamente y construir acuerdos sobre la base de concesiones mutuas.

11. El federalismo es otro tema central. Registro una paradoja: todos parecen estar de acuerdo en que la centralización es sofocante y la descentralización urgente. No obstante, la tendencia centralizadora parece hoy más fuerte que nunca. Su imperio se ha extendido hasta la seguridad pública y la justicia electoral. En efecto, en 1996 fue reformada la Constitución para asignar al TEPJF la capacidad de resolver “en forma definitiva e inatacable”, entre otras, “las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y ca-

lificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos...”. Por lo demás, la misma reforma estableció, en el artículo 116, las bases para que, en un plazo perentorio, las constituciones y leyes de los estados regularan los procesos electorales, de conformidad con la regulación federal. En consecuencia, los tribunales electorales estatales no resuelven ya en última instancia en la materia. No discuto la pertinencia de este nuevo sistema. Constató que, fundada o no, la reforma ha tenido ya un efecto centralizador fulminante. Concedo que son convincentes los argumentos que la justificaron. Pero no son distintos de muchos de aquellos que fueron invocados para objetar las sucesivas reformas electorales que se produjeron en el ámbito federal. El argumento recuerda el cuestionamiento de la preparación del pueblo para la democracia. No está probado que las autoridades locales sean intrínsecamente malas, ni que las federales sean buenas; tampoco está probado que arrebatar una atribución al ámbito local, y trasladarla al federal, asegure su ejercicio limpio y la ponga al abrigo de la trampa y el abuso. Si se desean procesos locales limpios y legales es preciso realizar una tarea consecuente en el ámbito local, y no despojar a los estados de una atribución de la que siempre dispusieron. Registro que hoy el Tribunal es el órgano electoral más controvertido y cuestionado de nuestro sistema; registro también que dicho Tribunal se adjudicó funciones específicas, que son competencia expresa de un Congreso local; registro, en fin, que la impugnación al Tribunal es un hecho que debe anotarse en el inventario de las asignaturas hoy pendientes en la materia.

12. El presidente Fox inició su campaña electoral siendo gobernador de Guanajuato, varios años antes de la elección. El financiamiento de sus actividades ha sido objeto de impugnaciones y cuestionamientos. Éstas no fueron ni mejor fundadas ni menos altisonantes que las que merecieron los precandidatos de otros partidos. Lo cierto es que no hay normas legales que obliguen a los ciudadanos con aspiraciones políticas a explicar, justificar y someter a ningún control el origen y el destino de sus recursos. Es una laguna de nuestra legislación. Algunos observadores afirman que ya están presentes las actividades preelectorales que se consumarán en las elecciones del 2006. Tienen razón. Hace meses, por ejemplo, el gobernador de Zacatecas hizo públicas sus aspiraciones: desea ser candidato y desea

---

---

ser presidente. No fue distinta la señal enviada por la reunión nacional del PAN en Puerto Vallarta. Ahí la directiva intentó unificar al blanquiazul y tranquilizar los ánimos exaltados por el rumor sobre la creación de un nuevo partido, supuestamente impulsado desde el Gobierno Federal. Tampoco el PRI está exento de futurismo, como lo acreditó la involuntaria alineación de fuerzas que produjo la reciente Asamblea Nacional del tricolor. Nadie ignora la repercusión que tendrá la designación del líder tricolor en las próximas elecciones presidenciales. Sería inútil subrayar que el futurismo está presente aun cuando el gobierno actual no cumple su primer año. Las pasiones políticas no pueden ser sofocadas con la descripción de los tiempos, particularmente en una cultura madrugadora; forman parte de la médula de la política, de la lucha por el poder. ¿Hasta dónde puede llegar el esfuerzo por regular las actividades de los aspirantes a las candidaturas, primero, y a los cargos de elección popular, después? Pienso que más allá de establecer ciertos principios generales de legalidad, transparencia y equidad, la ley no puede entrometerse en la regulación de los procesos internos de los partidos y en la temperación de las pulsiones de sus líderes. El control concreto de estos procesos tal vez pertenezca a los propios partidos políticos. Por otra parte, ya hay una legislación que impide formalmente a los gobernadores y a los servidores públicos emplear en apoyo de sus ambiciones los recursos inherentes a sus cargos. Empero, es inevitable que quien tiene un cargo de alta exposición a la opinión pública, y dispone de una cobertura sistemática en los medios de comunicación, se haga más visible que quien suspira desde su despacho o empresa. Otro, muy distinto, es el caso de los candidatos que ya han sido postulados por algún partido político, a menudo varios meses antes del inicio formal del proceso electoral. Me parece indiscutible que la legislación debiera regular sus actividades y asegurarse de que cumplan con los principios de equidad y legalidad propios de este ejercicio republicano. Lo decisivo es que el sufragio sea libre y los instrumentos publicitarios que éste compra también.

13. Los mecanismos de ingeniería constitucional para fortalecer la representatividad y el profesionalismo de las funciones gubernativa y legislativa, tales como, respectivamente, el recurso a la segunda vuelta y la reelección de legisladores, merecen un tratamiento

detallado. El mismo cuidado amerita el examen del voto de los mexicanos en el extranjero.

14. La cuestión del voto de los mexicanos en el extranjero es otra de las asignaturas pendientes en nuestro sistema democrático. Se trata, en primer lugar, de una cuestión de principios. El proyecto democrático ha mantenido en nuestro país, a lo largo de los años, el empeño por ampliar el cuerpo electoral. Desde 1824, con la introducción del voto en la Constitución, se inicia la remoción de los obstáculos a la participación. El analfabetismo, el género y la edad como criterios, y el domicilio y el estrato social como circunstancia han sido factores excluyentes gradualmente superados. Se han extendido así los derechos ciudadanos a un número cada vez mayor de mexicanos. Con todo, la ciudadanía ni es ni puede ser universal. Además de la obvia restricción a la infancia, las prerrogativas ciudadanas se suspenden a los prófugos, a quienes están sujetos a procesos criminales o a prisión, a quienes incumplen sus obligaciones ciudadanas, y a quienes reciben una sentencia que imponga dicha suspensión. Más ampliamente, los votantes en tránsito están incapacitados para elegir a diputados de mayoría, si votan fuera de su distrito; para elegir a éstos y a senadores de mayoría, cuando están fuera de su estado; y sólo pueden votar por presidente de la República y senadores de representación proporcional, cuando están fuera de su distrito, su estado y su circunscripción. Con estas restricciones, la legislación pactada intentó apuntalar la confiabilidad electoral.

15. Comparto el deseo de hacer lo más incluyente posible la participación ciudadana. También comparto el ideal de fortalecer la certidumbre electoral. No siempre es factible armonizar ambas aspiraciones. ¿Es posible generar en el extranjero un registro confiable de trabajadores estacionales, migrantes ilegales, mexicanos e hijos de mexicanos con doble nacionalidad, turistas y ciudadanos en tránsito? ¿Es posible hacerlo en Estados Unidos y Canadá, en España y en otras naciones europeas; en fin, en cualquier país donde se encuentren ciudadanos mexicanos? ¿Con qué jurisdicción una institución pública mexicana, como el Registro Federal Electoral, puede levantar un padrón ciudadano y hacer cumplir las leyes electorales en otro país? ¿Cómo garantizar en el extranjero la equidad de las campañas, perseguir los delitos electorales, asegurarse de la imparcialidad de las autoridades, recibir y resolver recursos e impugnaciones? En otros

---

---

términos, una cuestión de principios se convierte en un problema de factibilidad. Estos son algunos de los problemas prácticos que deberán ser resueltos antes de poder recibir fuera de nuestro territorio el voto de los mexicanos. La tarea no es fácil ni está exenta de riesgos.

16. Leo con desaliento en Internet una nota del *Washington Post* del 8 de diciembre del año pasado. Se refiere a la elección presidencial de Estados Unidos. Traduzco:

Hoy, dos jueces de Florida rechazaron una solicitud demócrata de invalidar miles de votos emitidos en el extranjero... Si cualquiera de dichos jueces... hubiera aceptado tal solicitud, Gore habría superado la ventaja de Bush en Florida, el estado que decidirá la elección... Los demócratas alegaron que Bush aprovechó un trato inequitativo recibido de los supervisores electorales por los republicanos. Antes de la elección, éstos enviaron a sus seguidores formas impresas para votar desde el extranjero... pero los formatos omitieron registrar el número requerido de identificación del votante. Los supervisores republicanos corrigieron dichas formas y usaron las oficinas electorales públicas para hacerlo... Una vez recuperadas y corregidas, dichas formas fueron devueltas a las oficinas electorales.

Aunque los jueces reconocieron estas irregularidades, las juzgaron insuficientes para invalidar en masa los votos foráneos. Ahora bien, este caso implica apenas unos cuantos miles de votos. Además, se trata de un incidente consumado en un país con una larga tradición electoral y una capacidad tecnológica incuestionable. ¿Cómo se plantearía esta misma controversia si estuviéramos hablando de varios millones de votos mexicanos, para colmo emitidos, contados y tal vez, cuestionados en otro país?

17. Dejo a un lado los peligros de deportación que correrían al votar los migrantes ilegales, y los riesgos de censura chovinista que enfrentarían los ciudadanos de otro estado, al manifestar lealtad y dedicación a sus viejas raíces. Me atengo a una cuestión práctica. Las dificultades previsibles obligan a ponderar los beneficios del voto de los mexicanos en el extranjero, a la luz de las colosales dificultades que implica y los riesgos que comporta.

18. La otra asignatura pendiente que me propongo examinar es la reelección de legisladores. “Sufragio efectivo, no reelección” fue el lema que convocó a los mexicanos a emprender la revolución de 1910. Al margen de consideraciones doctrinarias, Madero y los “antireeleccionistas” demandaban el atributo distintivo que un clásico de la política, Mosca, asignaba a la democracia: la circulación de las élites. El cuerpo de gobernadores, el gabinete, las cámaras, la judicatura, los altos cargos de la administración pública y del ejército, e incluso los beneficios de las concesiones, estaban vedados en el porfiriato a los jóvenes, precisamente en un país de jóvenes. “Recuerda —escribió Carranza a Miguel Cárdenas, al felicitarlo en 1905 por su segunda reelección como gobernador de Coahuila— a quienes venimos detrás de ti. Haznos un lugarcito y no te eternices”. Si la reelección significaba inmovilidad, la no reelección abría la puerta a la esperanza, al acceso y a la pertenencia. El caso es que la santidad del principio antireeleccionista ya estaba establecida cuando los convencionistas exigieron a Carranza, a finales de 1914, asumir el cargo de presidente —para obligarlo a concluir su gestión en un plazo fijo— o abandonar el cargo de “Primer Jefe”. La cuestión de la reelección fue reabierto en 1928. Se resolvió dramáticamente con la muerte de Obregón. Es un tema que ha inquietado de manera permanente a los mexicanos. Así ocurrió, casi sin excepción, en la segunda mitad del siglo pasado, al acercarse a su término cada periodo sexenal. Tampoco ha menguado la presión de los jóvenes en favor de la movilidad. Las estadísticas electorales indican claramente que Fox fue llevado a la presidencia por los votantes jóvenes. Y los jóvenes fueron determinantes antes, ¿quién no recuerda las expresiones peyorativas sobre la “bebecracia” en el sexenio de Salinas, la “generación del refresco” en el de Echeverría, o los “cachorros de la revolución” con Alemán?

19. Comparto la certidumbre de que el futuro de nuestra democracia depende del fortalecimiento de los partidos políticos. También coincido con quienes postulan la profesionalización de la política en general, y de la función legislativa en particular. Es un tema que analizó con profundidad y contundencia Max Weber. Sin embargo, me pregunto si la reelección legislativa es necesaria para alcanzar dichas metas. Tengo a la vista el *Directorio* de las cámaras del Congreso de la Unión y de la Asamblea Legislativa del Distrito Fe-

---

---

deral. Es un documento revelador: demuestra que una buena porción de nuestros legisladores practica el juego de las sillas musicales. Son muchas y muchos los parlamentarios que han sido, escalonadamente, diputados federales, senadores, asambleístas o diputados locales y nuevamente senadores. Leo los nombres de los líderes sindicales cuyos cargos legislativos suman varias décadas. Registro la misma longevidad en los cuadros de los partidos y los apellidos de las familias fundadoras. Estos experimentados políticos demuestran un hecho concreto: nuestros cuerpos legislativos están más que razonablemente profesionalizados. Durante décadas los mexicanos nos beneficiamos de la posición conciliadora y abierta del senador Mansfield, del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos. Posteriormente, durante décadas también, sufrimos la actitud hostil y dogmática del senador Helms, presidente igualmente añejo del mismo comité. Me pregunto quiénes serían los Mansfield y los Helms de nuestro Congreso. Me pregunto si nuestra democracia los necesita.

20. El 31 de agosto de 1999, el Congreso de la Unión aprobó su propia Ley Orgánica. La lectura de su texto despeja cualquier duda sobre la voluntad de consolidación de los partidos políticos. Los legisladores encomendaron los asuntos de las cámaras a “las fracciones parlamentarias” y sencillamente borraron a los diputados independientes. Éstos se llaman ahora “diputados sin partido”, no pueden constituir una fracción parlamentaria, ni tienen derecho a las subvenciones correspondientes. Tampoco tienen una representación propia en las comisiones legislativas ni en sus comités directivos. Es obvio: la ley fue pensada al servicio de un propósito encomiable: desalentar la fragmentación y fortalecer la coherencia y la unidad de los partidos políticos. Su efecto es sensible. Ha desalentado la declaratoria de independencia de los parlamentarios. En contrapartida, es preciso aceptar que también ha fortalecido a las burocracias partidistas.

21. La contribución de los partidos políticos a la vida democrática no será necesariamente mejor con la reelección. La representación proporcional concede ya una gran capacidad de decisión a las directivas. Son ellas las que otorgan los primeros lugares en las listas plurinominales, y señalan así quiénes serán los probables triunfadores. No obstante, la elección mayoritaria ofrece en contrapartida un

mecanismo de renovación de liderazgos, de ampliación de los intereses representados y de movilidad. En el largo plazo, la burocratización y el enquistamiento de dirigentes difícilmente sirvan a la causa del fortalecimiento de los partidos. En cambio, la renovación de líderes favorece la ampliación de las demandas que los partidos integran y los intereses que representan. Por lo demás, abrir la puerta a la reelección legislativa puede no sólo ser una decisión discutible. En el pasado, la idea avanzó paso a paso antes de llegar a la reelección presidencial indefinida. En esas condiciones, los legisladores podrían reactivar un fantasma al que ya hemos pagado un tributo sobrado.

22. En suma, la agenda política de los partidos, las cámaras y el Gobierno Federal, tendrá sus más importantes contenidos en materia de: 1) la división de poderes del federalismo; 2) la organización de las precampañas; 3) la ampliación del voto; 4) la reelección legislativa y la ingeniería constitucional. Me parece claro que los intereses de los legisladores convergen en materia de reelección, de suerte que, aunque se trate de una propuesta muy frágil, su aprobación es bastante probable. En contraste, me parece extremadamente difícil que una reforma regresiva, como la supresión del sistema mixto de representación proporcional y mayoritaria, alcance un razonable consenso. En esas condiciones, me parece que, a falta de un acuerdo sobre el fondo, es concebible uno sobre el procedimiento. Éste tiene que ser incluyente, a todas luces, de manera que todos los actores participen; pactado, de suerte que ninguna de las fuerzas políticas fundamentales se vea obligada a ignorarlo o rechazarlo; público, de modo que los pesos y las actitudes de cada quien puedan reconocerse transparentemente; en fin, vinculatorio y por lo mismo eficaz. Advierto en este procedimiento una paradoja: asumir como forma de la acción política la construcción de acuerdos implica finalmente responder a las más difíciles tareas de la agenda política. En efecto, adquirir la capacidad de hacer política, es decir, de dialogar, transigir, acordar, cumplir, equivale a poder dispensarse de reformas del Estado tendientes a sustituir la imaginación por la ingeniería constitucional.

Recibido el 8 de noviembre del 2001  
Aceptado el 27 de noviembre del 2001