

# Alternancia política y transición a la democracia en México

*Rosendo Bolívar Meza*<sup>1</sup>

El objetivo de este artículo es analizar el proceso de alternancia política y transición a la democracia en México. De éstas, la segunda (la alternancia) es la que más ha avanzado en el ámbito de la Presidencia de la República y se ha realizado en dos ocasiones, en 2000 y en 2012, mediante cambios de partido político en la jefatura del Poder Ejecutivo federal, siendo todavía insuficiente lo referente a realizar los cambios políticos estructurales que conduzcan al país hacia una democracia madura y consolidada (transición a la democracia).

*Palabras clave:* alternancia política, transición a la democracia, consolidación democrática, México, partidos políticos, reforma del Estado.

## **Political Turnover and Transition to the Democracy in Mexico**

The objective of this article is to analyze the process of transition to democracy in Mexico and political alternation. Of these, the second (alternating) is that more progress has been made in the field of the Presidency of the Republic and taken twice, in 2000 and in 2012, by changes in political party at the headquarters of the federal executive power, still insufficient relation to perform structural political changes that will lead the country toward a more mature and consolidated democracy (transition to democracy).

*Keywords:* political alternancy, transition to democracy, democratic consolidation, Mexico, political parties, reform of the State.

<sup>1</sup> Rosendo Bolívar Meza, Instituto Politécnico Nacional, México. Correo electrónico: rbolivarm@ipn.mx.

## Introducción

*Alternancia política y transición a la democracia* son dos conceptos y dos procesos diferentes que suelen concebirse como si fueran sinónimos o iguales, pero la realidad es que no lo son. Por *alternancia política* debe entenderse el cambio o la sustitución de un grupo gobernante por otro cuando procede de un partido político distinto al que gobernaba, y este proceso es producto de un proceso electoral competido. En cambio, por *transición a la democracia* se entiende el puente que se cruza para pasar de un régimen autoritario hacia uno democrático; implica llegar a un nuevo pacto fundacional y en el trayecto se van construyendo nuevas leyes, nuevas instituciones, nuevas formas de hacer política y nuevos actores políticos. La transición concluye una vez que se ha logrado la consolidación democrática, en que los actores políticos están satisfechos con la nueva estructura económica y con la superestructura jurídico-política, siempre y cuando brinden condiciones de gobernabilidad, equidad, justicia y desarrollo.

En este sentido, pese a que se han presentado dos alternancias políticas en el Poder Ejecutivo federal, el México actual se encuentra inmerso todavía en la transición hacia la democracia, ya que persiste el sistema presidencialista aunque la figura presidencial ya no goza de los poderes que le daba el control absoluto que tenía del Poder Legislativo federal y del partido hegemónico o dominante, como lo fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los partidos que lo antecedieron (el Partido Nacional Revolucionario —PNR— y el Partido de la Revolución Mexicana —PRM—), durante los últimos 71 años del siglo pasado.

Uno de los avances más significativos que ha tenido México en el proceso de transición a la democracia —que se considera inicia en 1977 con la reforma política y electoral de ese año— es que se ha dado la alternancia política. Este proceso fue de abajo hacia arriba y de la periferia al centro, ya que se inició en las presidencias municipales, continuó en las gubernaturas (por primera vez en 1989, en Baja California) y prosperó a nivel presidencial en dos ocasiones (la primera en 2000 y la segunda en 2012).

En el Poder Legislativo consistió en que, a partir de 1979, se fue incrementando el número de legisladores de oposición al partido go-

bernante, hasta que éste dejó de ser hegemónico, cuando a partir de 1997 se presenta claramente en México un sistema tripartidista conformado por el PRI, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), aunque hay además otros partidos emergentes pero todavía minoritarios.

La realización de elecciones limpias y la alternancia política parecían ser la solución a los problemas del autoritarismo y un camino seguro hacia la democracia liberal, pero no fue así, pues hacía falta garantizar condiciones adecuadas de gobernabilidad; es decir, gobernar con eficacia y eficiencia, además de garantizar una real y efectiva reforma del Estado, aspectos de la mayor relevancia, aunque a efecto de no distraer del tema central de esta investigación no se abordan en este trabajo.

### **La alternancia política como parte de la transición a la democracia**

El valor fundamental de la alternancia política es que no sólo cambien las personas o los partidos en el poder, sino que haya un cambio positivo en el funcionamiento de las instituciones de una democracia representativa. No es sólo un cambio de individuos, programas o ideologías, sino una modificación en la distribución del poder acompañado de una introducción de controles institucionales a la discreción gubernamental, generar incentivos para hacer políticas públicas más eficientes y equitativas, incitar a los políticos a satisfacer de manera más efectiva los intereses de sus representantes y contribuir a disminuir la incertidumbre asociada a cualquier proceso de transición.

Para hacer posibles los primeros gobiernos de alternancia en México fue indispensable garantizar que hubiera condiciones para que estos gobiernos fueran electos democráticamente mediante procedimientos limpios y equitativos. Para ello hubo que recorrer un largo camino con el fin de tener reglas electorales que permitieran una competencia real y transparente: que ya no fuera el propio gobierno el que se encargara de la organización y calificación de las elecciones, cortar el flujo de recursos públicos hacia el partido gobernante y distribuirlos equitativamente entre todos los partidos políticos con base en su

propia presencia entre el electorado, crear organismos electorales ciudadanizados como lo fue el Instituto Federal Electoral (IFE), que próximamente se transformará en Instituto Nacional Electoral (INE); darle confiabilidad a los instrumentos de los comicios (padrón electoral, listas, actas, urnas, información, credencial de elector infalsificable, mecanismos de impugnación, etcétera) y tener una dinámica creíble de los procesos electorales. Junto con esto se realizaron diversas reformas electorales que han registrado avances considerables (Aziz y Alonso, 2003a: 56), pero que aún son insuficientes.

La transición a la democracia es más amplia y profunda que la alternancia política, por lo que no se limita únicamente a un resultado electoral que genera un cambio de gobierno o que un partido sustituya a otro en el poder. Es innegable que los asuntos electorales son el punto de partida de la transición a la democracia, aunque la democracia va más allá de las cuestiones electorales. El ejercicio de elecciones libres y transparentes facilita que los valores en torno a la libertad del ser humano prosperen y a la vez permitan su desarrollo integral. En el plano político, los procesos electorales democráticos otorgan la legitimidad necesaria para que los gobernantes se desempeñen con aceptación de la ciudadanía.

Esto se logra de mejor manera cuando en las elecciones pueden participar todos los partidos políticos que tienen representatividad e influencia en la ciudadanía, cuando hay una competencia equitativa entre los contendientes y cuando se respeta el resultado de las elecciones.

De acuerdo con Enrique Suárez-Íñiguez (2003: 154-156, 162), la democracia está compuesta de tres fases claramente distinguibles:

1. Las condiciones que deben existir para que pueda desarrollarse el proceso electoral de manera limpia y confiable.
2. La realización de las elecciones propiamente dichas, acompañadas de un voto libre, secreto, universal, creíble y legítimo.
3. La manera en que funciona después de las elecciones: el gobierno democrático propiamente dicho, ya que hay gobiernos elegidos democráticamente pero que no gobiernan democráticamente.

Gobernar democráticamente no tiene que ver con quién tiene el poder sino a quién beneficia el poder. Gobernar democráticamente es, entonces, gobernar en beneficio del pueblo. Si se toma en cuenta que la raíz etimológica de democracia viene de *demos* (pueblo) y de *cracia* (poder), entonces el *demos* debe estar por encima del *cracia* o, si se prefiere, la *cracia* debe estar al servicio del *demos*.

La democracia no resuelve los problemas, sino que, mediante las elecciones como parte integrante de la democracia, se elige a quienes los deben resolver. Trata no sólo de cómo se elige un gobierno, sino de cómo se gobierna y, sobre todo, para quién se gobierna. La democracia sólo puede florecer dentro de un Estado de derecho y defiende la igualdad de oportunidades. Implica alternancia en el poder; remoción pacífica de los gobernantes; prohibición del mandato imperativo; transparencia en el ejercicio del poder; descentralización, pluralismo razonable y amplia tolerancia; debate público frecuente y canales de expresión de la voluntad general (además de elecciones) como el referéndum y el plebiscito (Suárez-Íñiguez, 2003: 170-171).

Una de las características principales de la democracia es permitir reformas (como las políticas y electorales) sin violencia y, por consiguiente, poder remover pacíficamente a los gobernantes cuando no cumplan bien con su función. Esto último se hace mediante las elecciones. Si un gobierno no resulta bueno, los ciudadanos lo deben castigar eligiendo otra opción política, es decir, otro partido, en las siguientes elecciones, por lo que la alternancia en el poder es condición para la democracia.

En el caso de México, entre 1929 y 1977, desde la creación del PNR y su transformación posterior en PRM, en 1938, y luego en PRI en 1946, y hasta 1977, año de la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) y de la puesta en práctica de la reforma política más importante que se haya implementado en el país, el sistema político mexicano se definió como de partido hegemónico, con su figura central: el PRI, el cual ejercía tanto el gobierno federal como la mayor parte de los estatales y los municipales, así como con amplias mayorías tanto en la Cámara de Diputados federal y el Senado, como en los congresos estatales, sin que hubiera alternancia política en el ámbito federal ni se cumplieran las condiciones de democracia descritas anteriormente.

En contraparte, los partidos de oposición que surgieron durante la época de hegemonía del PRI en la segunda mitad del siglo XX eran políticamente débiles, y se podían dividir claramente en tres bandos:

1. Los partidos satélites, como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), creado en 1954, y el Partido Popular creado en 1948 y reestructurado en 1960 para convertirse en Partido Popular Socialista (PPS), que recibían pequeñas cuotas de poder y subsidios oficiales e inclusive se adherían a las candidaturas presidenciales del PRI, que por su poca representatividad perdieron su registro a fines del siglo XX por no obtener los votos necesarios para mantenerlo.
2. La llamada *oposición leal*, representada por el PAN —creado en 1939— oponiéndose principalmente a la intervención del Estado en la economía.
3. La oposición extrainstitucional, representada fundamentalmente por el Partido Comunista Mexicano (PCM) creado en 1919 y desaparecido como tal en 1981 para dar paso a la creación de otros partidos de izquierda, que representaba una oposición real pero excluida de los cauces y procedimientos electorales. Este partido logró su registro en 1979 y posteriormente se transformó y se unió con otras fuerzas de izquierda, para dar paso a la creación del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) en 1981, con lo que continuó el proceso de aglutinamiento de la izquierda en México hasta dar paso a la creación del Partido Mexicano Socialista (PMS) en 1985, el cual cedió su registro para crear el PRD en 1989 (Bolívar, 2005: 27-92).

Cabe recordar que la década de 1960 se caracterizó por el surgimiento de movimientos sociales de carácter urbano que cuestionaron la eficacia del sistema político mexicano. El movimiento estudiantil-popular de 1968 fue uno de ellos y con éste se generalizó la crítica al autoritarismo del sistema político mexicano, ya que sus demandas hicieron evidente la falta de democracia y la necesidad de realizar cambios políticos.

La respuesta del gobierno a las demandas de democratización de aquella época fue mediante la represión, por lo que a partir de entonces surgieron algunos actores políticos que más que la negociación buscaban la confrontación con el gobierno, como es el caso de algunos movimientos guerrilleros que buscaron hacerse del poder mediante la vía armada.

En contraparte se crearon nuevos partidos de izquierda y de derecha que buscaban llegar al poder mediante la lucha electoral. Sin embargo, muchas de estas luchas fracasaron al toparse con un partido hegemónico o dominante: el PRI y su gobierno, capaz de movilizar a grandes sectores de la población y de dar respuesta satisfactoria a algunas de las demandas sociales a través de políticas públicas de beneficio social, además de lograr cooptar a algunos integrantes de la oposición al sistema.

Una de las consecuencias del movimiento estudiantil-popular de 1968 fue la llamada “apertura democrática”, pues —como su nombre lo indica— el grupo gobernante buscó abrir espacios políticos y democráticos mediante la creación de nuevos partidos políticos, a quienes quisieran seguir el camino de la lucha electoral. Pero, quienes no participaron en este camino y buscaron la toma del poder por la vía armada, mediante la lucha guerrillera, fueron combatidos con la llamada *guerra sucia* orquestada por distintas corporaciones policiacas y militares del gobierno federal, y que consistió en exterminar físicamente a las guerrillas y controlar, por medio de la represión, a la disidencia política que no quisiera participar por las vías institucionales.

A principios de la década de 1970, con la “apertura democrática” del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), surgieron nuevos partidos políticos como el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM), que ampliaron la gama de opciones políticas en el país, aunque sin posibilidades reales de triunfo, pues el PRI seguía siendo hegemónico (Ramos, 1995: 16).

Realmente, en todo este periodo las elecciones se realizaron con regularidad, pero en un esquema de competencia controlado por las instituciones del Estado, por lo que se convirtió en un ritual de renovación de los poderes federales y locales, así como en espacios de negociación con diversas fuerzas políticas, pero no en la arena donde se desarrollaba la lucha real por el poder.

Pese a esta apertura política y al incremento de las opciones electorales, había sectores de la población que no se sentían identificados ni representados por los partidos políticos, por lo que conformaron grupos guerrilleros por considerar que el cambio sólo se podría dar por la vía de las armas.

Gracias a la inteligencia política de Jesús Reyes Heróles, entonces secretario de Gobernación durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982), se buscó una serie de alternativas para evitar que se generalizara la violencia y se pudiera caer en la ingobernabilidad. Por eso, en 1977 se aprobó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que además de ser una reforma electoral, fue también una reforma política que logró atraer a los actores y a los partidos políticos de oposición para acercarlos a la lucha electoral y a la actividad parlamentaria. Esto no significó, de ninguna manera, un cambio de régimen político, ya que aunque gradualmente los partidos de oposición venían ganando espacios en la Cámara de Diputados, en lo fundamental el PRI seguía ocupando un lugar predominante en los tres poderes federales y en las gubernaturas de los estados.<sup>2</sup>

Es precisamente aquí donde se presenta lo que los “transitólogos”<sup>3</sup> consideran como el inicio de la transición a la democracia, o lo que otros consideramos como el inicio de la construcción de la alternancia política, ya que la reforma político-electoral de 1977 logró que el espacio electoral se convirtiera en el centro de la lucha por conquistar ciertos espacios de poder para una parte importante de las fuerzas de oposición, permitiendo que se desarrollaran viejos y nuevos partidos que todavía

<sup>2</sup> En este espacio retomo la observación de uno de los dictaminadores anónimos de este artículo, quien planteaba la necesidad de asentar que si bien con esta reforma de 1977 se realizaron acuerdos políticos importantes entre el gobierno, el PRI y los partidos de oposición, no se hizo lo mismo para afrontar la crisis económica que se comenzó a perfilar desde entonces.

<sup>3</sup> Sin que sea propiamente una corriente de politólogos o analistas políticos, denomino como “transitólogos” a aquellos estudiosos del sistema político mexicano o de los sistemas políticos comparados, que consideran que en México se inició la transición a la democracia a partir de 1977, y que ésta concluyó con el cambio de grupo y partido gobernante en el 2000. Muchos de quienes consideraban que la transición a la democracia había concluido ese año, han matizado sus opiniones al considerar que, en realidad, la transición a la democracia sigue en marcha y lo que se ha dado ha sido más bien la alternancia política.

en ese momento no representaban un serio peligro para la hegemonía del PRI como partido gobernante.

Con la reforma política y electoral de 1977 se presentó un doble proceso: por un lado, se incrementó la legitimidad del gobierno, ya que fue una apertura promovida desde el Poder Ejecutivo y, por el otro, el autoritarismo comenzó a debilitarse, ya que las demandas de participación política se incrementaron, los partidos diferentes al PRI se volvieron más competitivos y la importancia del voto aumentó.

Fue en 1977, con la aprobación y puesta en vigor de la LFOPE, cuando al menos en el ámbito electoral se inició la construcción de la alternancia política en México. Con esta reforma política y electoral se comenzó a sanear el sistema político mexicano por medio de la flexibilización del Estado ante la sociedad civil, a partir de la incorporación y organización de las minorías descontentas en partidos políticos registrados o condicionados al resultado de las elecciones, por medio de lo cual buena parte de la lucha política manifestada por vías no institucionales pasó a manifestarse por medio del voto electoral y por los debates parlamentarios, con lo que el Estado logró la institucionalización de la oposición y el control del descontento.

La reforma política y electoral de 1977 fue una salida a la inconformidad de ciertos sectores de la sociedad que no tenían acceso a la participación política; surgió como respuesta a la falta de confianza y credibilidad en el sistema político mexicano, que se encontraba en crisis desde 1968.

La burocracia política gobernante se valió de la reforma política y electoral de 1977 como vía para salvar y fortalecer el sistema. Para ello, tuvo que abrirse democráticamente y dar espacio a la acción de las corrientes políticas opositoras. Con esto logró recuperar cierto consenso, credibilidad y legitimidad, ya que daba la apariencia de ser un régimen democrático y pluralista.

Los cambios políticos impulsados por el propio grupo gobernante y avalados por los partidos de oposición brindaron la posibilidad de promover reformas políticas y electorales que en lo general permitieron avanzar en la democratización.

A la reforma política y electoral de 1977 expresada en la LFOPE le siguieron otras reformas más electorales que políticas, como el Código Federal Electoral de 1986 y el Código Federal de Instituciones y Proce-

dimientos Electorales (Cofipe) de 1990, con sus respectivas reformas y adiciones hasta la actualidad,<sup>4</sup> que liberalizan paulatinamente al régimen político, amplían los espacios de participación de las fuerzas políticas opositoras y permiten el crecimiento de segmentos de la sociedad civil cada vez más críticos, que empiezan a utilizar su voto como lo hacen todos los ciudadanos de los países democráticos. Simultáneamente se han ido construyendo partidos políticos cada vez más aptos para la competencia electoral y con cierta presencia en la ciudadanía, a grado tal de lograr mantener su registro, aunque no en todos los casos esto ha sido así, ya que se han creado partidos que han desaparecido por no alcanzar el mínimo de votación que les demanda la ley electoral.

Este prolongado proceso de reformas electorales ha significado avances y retrocesos en la consolidación de un sistema plural de partidos con instituciones capaces de garantizar la transparencia en la organización y calificación de las elecciones. En muchos sentidos, las constantes reformas electorales fueron una de las maneras en que el PRI y el gobierno respondieron a las demandas y presiones de los grupos sociales y los partidos de oposición, ya sea para abrir espacios a la participación o para cerrarles el paso, evitando que ciertas fuerzas opositoras crecieran en importancia, pudieran coaligarse o presentar candidaturas comunes, así como establecer la antidemocrática “cláusula de gobernabilidad” para garantizar la mayoría en la Cámara de Diputados al partido con más votos, aunque éste no rebasara el 50% del total de la votación.

Se desarrolló un proceso en el cual los movimientos sociales y políticos dieron mucha importancia a las elecciones y los partidos, hasta llegar a las elecciones de 1988, cuando entró en crisis el sistema político y electoral, tanto por la salida del PRI de importantes integrantes de la clase política, como por el alto nivel de competencia alcanzado por la oposición, en particular por el Frente Democrático Nacional (FDN) que apoyaba la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano a la Presidencia de la República, quien obtuvo un alto porcentaje de la votación y que seguramente logró más votos de los que se le reconocieron oficialmente. Esto mismo pudo haber pasado en las elecciones

<sup>4</sup> El Cofipe es la ley electoral que más tiempo ha durado y se pretende sea la definitiva. Le antecedieron la Ley Electoral, de 1918; la Ley Electoral, de 1946; la Ley Electoral, de 1954; la Ley Electoral, de 1963; la Ley Electoral, de 1973; la LFOPPE, de 1977, y el Código Federal Electoral, de 1986.

nes presidenciales de 2006 con la candidatura presidencial de Andrés Manuel López Obrador. La flexibilidad del sistema político le permitió reconstituirse, aún después de esas cuestionadas elecciones presidenciales, al realizarse diversas modificaciones en materia electoral.

Prácticamente durante las dos últimas décadas del siglo xx se dieron pasos importantes para romper el sistema autoritario, ya que los diferentes actores políticos empujaron hacia la realización de una serie de reformas electorales que posibilitaron la alternancia en el poder iniciándose, como ya se mencionó, de la periferia al centro, es decir, comienza en los municipios, continúa en los congresos locales y en el Congreso federal, pasa por las gubernaturas, hasta llegar a la Presidencia de la República (Aziz y Alonso, 2003b: 36-37).

Aunque el PRI logra conservar la mayoría en el Poder Legislativo federal hasta 1997, y la Presidencia de la República hasta el 2000 (aunque la recupera en 2012), la votación en su favor disminuyó elección tras elección, a grado tal de perder varias presidencias municipales, gubernaturas y espacios en el Poder Legislativo. Durante este lapso, muchas elecciones fueron fuertemente cuestionadas por falta de transparencia en los resultados y por la desigualdad en las condiciones de la competencia. En todo este proceso, el PRI —como partido hegemónico y dominante— gradualmente fue despojado de sus privilegios y, al mismo tiempo, los demás partidos dejaron de estar subordinados al sistema.<sup>5</sup>

## **La alternancia política a partir de 2000**

La transición de un régimen autoritario a uno democrático no puede consumarse plenamente con la llegada al poder de un gobierno electo

<sup>5</sup> En todo este proceso México transitó de un sistema de partido hegemónico a un sistema plural de partidos, de elecciones sin competencia a elecciones altamente competitivas. Se pasó de un espacio habitado casi por una sola fuerza política (el PRI) a otro habitado por la diversidad política y por varios partidos. Se pasó de un poder presidencial casi omnipotente a un Poder Ejecutivo acotado; de un Congreso subordinado en lo fundamental a la voluntad presidencial a otro con pluralismo equilibrado. También en todo este proceso los partidos acudieron a elecciones y gracias a ellas se fueron fortaleciendo paulatinamente y a partir de este fortalecimiento lograron modificar el marco normativo e institucional en que transcurren las elecciones en México (Woldenberg, 2012: 13-16).

mediante procedimientos electorales pacíficos y legales, aunque ese gobierno provenga de un partido de oposición, diferente al que gobernaba anteriormente. Esto es, la alternancia política no hace milagros, sino que, por el contrario, en ocasiones puede generar nuevos problemas. Un gobierno de alternancia llega precedido de una serie de expectativas de cambio, que difícilmente puede cumplir por razones diversas, como problemas fiscales para tener suficientes recursos para realizar los planes y programas prometidos, la resistencia al cambio por parte de los desplazados del poder, los largos tiempos de aprendizaje que tiene que invertir el nuevo grupo gobernante para ejercer sus funciones, entre otros. Los gobiernos producto de la alternancia también se vuelven blanco del ataque y de la vigilancia del partido que perdió el poder y de los otros partidos que no ganaron las elecciones.

La alternancia genera una nueva cultura política —o al menos así debería de ser—, en donde el voto ciudadano se vuelve importante como instrumento de opinión y de presión. Las relaciones de un gobierno producto de la alternancia entran en un vínculo de contrapeso con los otros poderes (Legislativo y Judicial) y con otros factores reales de poder como los medios de comunicación, los partidos políticos, los gobiernos estatales de oposición al presidente que son electos por partidos diferentes, por mencionar algunos casos.

En las elecciones presidenciales de 2000, después de 71 años ininterrumpidos en el poder como PNR/PRM/PRI, este partido perdió la Presidencia de la República, pero mantuvo la mayoría simple en la Cámara de Diputados, una buena cantidad de senadores, la mayoría de los congresos locales, la mayoría de las gubernaturas y la mayoría de las presidencias municipales del país, pudiendo regresar al poder presidencial en 2012, en mucho capitalizando los desaciertos e insuficiencias de los dos gobiernos panistas encabezados por Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

El cambio de partido y de grupo gobernante cuando el PAN sustituyó al PRI en el Poder Ejecutivo federal, a partir de 2000, fue una alternancia política insuficiente,<sup>6</sup> ya que en esos 12 años no se hicieron las leyes ni

<sup>6</sup> “Equivocadamente, los enamorados de la alternancia apostaron por un nuevo inquilino, en lugar de construir una casa nueva. Creyeron que la modernidad política de México era un asunto de personas, no de instituciones, que ‘sacar al PRI de Los Pinos’ era causa suficiente para que las cosas mejoraran. Y este enfoque de la ‘transición a la

se reformaron las instituciones como el cambio democrático requería. Cambió el partido en el poder con la llegada de un grupo gobernante distinto, pero no necesariamente mejor capacitado ni más experimentado políticamente que el anterior. Hubo alternancia en el poder, pero no necesariamente una democracia acabada.<sup>7</sup>

El resultado de las elecciones del 2 de julio de 2000, con las que se inició la primera alternancia presidencial, no sólo cambió la composición del poder político en México, sino que también modificó, de manera radical, el curso del debate sobre la transición mexicana a la democracia. De un lado estaban los que daban por concluida la transición a la democracia con la derrota electoral del PRI en la Presidencia de la República, mientras que del otro lado estábamos los que considerábamos que la transición sólo había avanzado con la alternancia en el poder a partir del triunfo electoral de Vicente Fox Quesada y la Alianza por el Cambio, conformada por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), por lo que esta fuerza encabezó el primer gobierno de la alternancia política en México de 2000 a 2006, sin que esto significara una transición concluida o una consolidación democrática (Bolívar, 2006).

Con el resultado de las elecciones del 2 de julio de 2000 se originó la alternancia política, sin duda alguna la parte más importante de la transición, ya que el PRI dejó de ocupar la Presidencia de la República y su lugar lo ocupó un presidente electo propuesto por otros partidos, en este caso del PAN y el PVEM, su aliado para esa coyuntura.

Sin embargo, el gobierno de Vicente Fox (autodenominado como el “gobierno del cambio”) no cumplió del todo sus promesas de campaña cuando éste fue candidato, ni realizó el cambio prometido, en parte porque no pudo o no se atrevió a ello y en parte derivado también de los problemas propios a los que se enfrenta un gobierno de alternancia, como idealizar las promesas de la democracia y luego entrar en el ciclo

---

democracia’ fue equivocado porque lo relevante no era cambiar de inquilino sino transformar el sistema clientelista, impune y corrupto por uno democrático, liberal y con Estado de derecho” (Ugalde, 2012: 12).

<sup>7</sup> La democracia no es algo terminado, definitivo, ni una panacea, ni se limita sólo a los procesos electorales, sino que es algo que se construye diariamente y que incluye una diversidad de elementos. Por sí misma la democracia no resuelve los problemas. Aunque incluye libertades y elecciones, no se agota en ellas (Suárez-Íñiguez, 2003: 151-152).

de la gran decepción, las resistencias al cambio, así como reclamos de la opinión pública y de la ciudadanía por las promesas incumplidas.

Después de la alternancia política de 2000 en México, la transición a la democracia entró en una fase de estancamiento en la que aún se encuentra, ya que no hubo la capacidad ni la voluntad política del gobierno federal encabezado por Vicente Fox para impulsar la reforma del Estado necesaria para consolidar un nuevo régimen democrático.

La alternancia política en la Presidencia de la República no garantizó por sí misma la reforma del Estado, entendida como los cambios legales e institucionales que se requieren para el mejor funcionamiento del Estado. A esto se agrega la incapacidad o desinterés del gobierno de Fox para darle congruencia al proyecto de cambio que lo llevó a la jefatura del Poder Ejecutivo federal. Por ello, después de la alternancia política de 2000, el gran desafío para México fue y sigue siendo realizar la reforma del Estado, en lo cual generalmente coinciden casi todos los actores políticos, aunque no todos están de acuerdo en qué reformas realizar y para qué forma de Estado.

A partir de entonces se hizo claro que la única alternativa viable en México para consolidar la alternancia política y avanzar en la transición a la democracia era y sigue siendo realizar seriamente una profunda e integral reforma del Estado, que haga que las leyes e instituciones sean compatibles y generen un ambiente democrático (Cansino, 2004: 32 y 44-45).

En la democracia la alternancia política no significa por sí misma transición ni consolidación democrática. Un verdadero sistema democrático ofrece y permite —mediante la competencia electoral— la renovación del grupo que gobierna, de las élites políticas, de los partidos y hasta los proyectos de nación, sin que esto signifique llegar a rupturas institucionales. Cuando existe un régimen democrático, la alternancia en el poder entre un partido y otro no significa por sí misma transición (si no hay un cambio de régimen político y se mantiene el mismo sistema político), pero cuando esto sucede en regímenes políticos no del todo democráticos —como en el caso mexicano—, el cambio de grupo gobernante puede tener más importancia.

La primera alternancia política en México realizada en 2000 debió servir para iniciar la transformación del antiguo aparato de domina-

ción, sustentado muchas veces en una amplia red de complicidades que durante los años de la hegemonía y el dominio priista prevaleció en México. Por ello la alternancia en la Presidencia de la República debió servir para avanzar y profundizar hacia la plena democratización del poder y la sociedad, y sentar las bases para una reforma del Estado que incluyera los cambios estructurales que tanto institucionalmente como legalmente se necesitaban —y siguen necesitándose.

La alternancia del 2000 que llevó al PAN a la Presidencia de la República se hizo sin mediar un proyecto de gobierno que incluyera las reformas económicas, sociales y políticas para consolidar la democracia y lograr una mejor gobernabilidad.

Más aún, el voto del 2000 cambió mínimamente la realidad del poder (hubo un redimensionamiento y una nueva relación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y se presentó un presidencialismo acotado), pero no se transformó sustancialmente la estructura política, pues no hubo un cambio del régimen político; el sistema político mexicano prácticamente se mantuvo intacto y el marco legal sólo sufrió algunas adecuaciones.

Este señalamiento es muy importante, porque pese a la alternancia política, durante el gobierno de Vicente Fox se seguía viviendo con casi las mismas instituciones y con similares modos de hacer las cosas como en la era priista, a pesar de que el poder se había dispersado. Ya sin el PRI, la Presidencia de la República resultaba ser muy débil en términos constitucionales, por lo que era necesario reconstruir la eficacia de la acción gubernamental y restaurar la capacidad del sistema en la toma de decisiones y emprender acciones en un marco de rendición de cuentas y con pesos y contrapesos efectivos (Rubio, 2002: 51-52).

Si bien es cierto que la alternancia política realizada en 2000 era una necesidad para el proceso de democratización del país, a lo largo del gobierno de Vicente Fox y sobre todo cuando éste concluyó en 2006, fue evidente que la mera alternancia era una condición necesaria, pero no suficiente, para acelerar los cambios políticos y económicos que el país necesitaba y sigue necesitando.

En el 2000 debió haber empezado la consolidación democrática a partir de la alternancia política. Sin embargo, ni Vicente Fox ni sus

colaboradores estuvieron a la altura de su responsabilidad histórica y frustraron el proceso de consolidación democrática desde su etapa inicial, por la falta de visión y de grandeza tanto del jefe del Poder Ejecutivo como de su gabinete, la mayoría formados en el mundo de la gran empresa privada y carentes de experiencia política.

El cambio no llegó, al menos no en la forma en que se prometió: la actividad económica siguió casi igual, la estructura social siguió siendo muy desequilibrada, el marco legal tuvo cambios menores y la estructura institucional mantuvo en muchos casos su ineficacia (Meyer, 2007: 13 y 195).

La estrategia que siguieron Vicente Fox y sus operadores políticos no fue la adecuada para lograr los acuerdos legislativos y políticos necesarios, pues se privilegió la imposición mediática sobre la negociación política. Esta falla estratégica es también otro de los aspectos que ayudan a explicar el fracaso de ese gobierno para sacar adelante gran parte de sus reformas, al menos las más importantes, que fueron las llamadas reformas estructurales y la propia reforma del Estado.

Ya en el gobierno del también panista Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), a quien siempre acompañó el cuestionable resultado del proceso electoral de 2006, se plantearon diversas iniciativas que buscaban acabar con el debilitamiento del poder presidencial que comenzó a darse a partir de la alternancia política del 2000, donde el presidente perdió algunas de sus facultades constitucionales y metaconstitucionales, además de considerar que el pluralismo había resultado hostil a la modernización de México y propiciado un alejamiento progresivo entre la ciudadanía, la política y los políticos (Zamítiz, 2012: 55-88).

Al no estar en condiciones de consensuar reformas estructurales tanto por su cuestionamiento de origen como por la no consolidación política del partido al que pertenecía, el gobierno de Felipe Calderón se concentró en promover reformas políticas que buscaran consolidar la alternancia política y abrieran espacios para una gobernabilidad democrática. Sin embargo, su propuesta de reforma política fue recibida con diversos cuestionamientos por parte de los legisladores, fundamentalmente de los de oposición al PAN, por lo que tardaron casi tres años en dictaminarla y sacar su propia propuesta, en algunos sentidos distinta a la enviada por el presidente.

Con estas reformas aprobadas por el Congreso de la Unión al término de su mandato (por lo que éstas no lo beneficiaron a él), se logró que el presidente de la república tuviera nuevas facultades que no tuvieron sus antecesores.

Una de esas facultades fue la de presentar hasta dos iniciativas preferentes el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones. Se contempla que si el presidente no puede tomar posesión de su cargo en el Congreso de la Unión el día 1 de diciembre del año electoral (cada seis años), podrá rendir protesta fuera del Congreso en caso de que haya problemas para hacerlo en ese recinto, pudiendo hacerlo ante los titulares de las mesas directivas de las dos cámaras legislativas, ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.<sup>8</sup> Otra reforma se refiere al mecanismo de sustitución presidencial en situaciones de excepción.

En aras del equilibrio de poderes se contempla la ratificación por parte del Senado de nombramientos que haga el presidente en casos como el Procurador General de la República, diplomáticos (embajadores y cónsules), empleados superiores de Hacienda, integrantes de órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica; además de jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

## Conclusiones

Antes de la primera alternancia política, la de 2000, muchos consideraban que la derrota política del PRI al perder la Presidencia de la República se acompañaría de una crisis institucional. No ocurrió así porque como tal este partido no perdió todo el poder (sólo el Ejecutivo federal) y por tanto no desapareció, simplemente dejó de ser hegemónico, ya que siguió manteniendo el poder en la mayoría de los estados

<sup>8</sup> Cabe recordar que esto se hizo en respuesta a la accidentada toma de protesta de Felipe Calderón el 1 de diciembre de 2006, producto del cuestionado proceso electoral de ese año. Esto llevó a que a partir de entonces el informe presidencial se rindiera solamente por escrito, sin la asistencia del presidente al recinto legislativo.

y municipios, así como buena parte de las gubernaturas, las diputaciones federales y las senadurías.

Como bien lo señala John M. Ackerman (2012: 5), se equivocaron aquellos que imaginaban que con la derrota electoral del régimen del partido de Estado en las elecciones presidenciales de 2000 se desembocaría de manera automática en una convivencia política más democrática y una gestión gubernamental más eficaz. Durante los 12 años del PAN al frente del poder presidencial entre 2000-2012, sus dos gobiernos no pudieron, o simplemente no quisieron, desterrar las principales inercias constitucionales y prácticas sociales del pasado autoritario.

Aun con la doble alternancia en el poder presidencial (la de 2000 y la de 2012) sigue haciendo falta una renovada arquitectura legal para México, que derive en un régimen político con una democracia más funcional, que termine definitivamente con los resabios autoritarios y los estilos de hacer política del viejo régimen construido por el PRI.

El gran problema es que el PRI regresa al poder presidencial prácticamente sin haber cambiado. Durante los dos sexenios en que fue oposición a nivel federal (2000-2006 y 2006-2012), no realizó un debate interno que modificara su organización ni redefiniere su ideología y su programa. Se concretó a mantener y reforzar sus tres vertientes de control político que son la propiamente burocrática (manejar el PRI nacional y las candidaturas federales); la de los estados, donde tenía una fuerte presencia y mantenía el poder en varios de ellos; así como su relación con las corporaciones, sin renovarse realmente.

Con la segunda alternancia política en México a través del retorno del PRI al poder presidencial en 2012, se deberá dar también una alternancia al interior de ese partido en cuanto a los liderazgos, los grupos que lo dirijan y el proyecto que impulsen. Enrique Peña Nieto y su grupo cometerán un gran error si gobiernan con la mentalidad, los esquemas y los atavismos de cuando el PRI era el partido hegemónico.

La democracia mexicana sigue siendo pobre en resultados, ya que no basta sólo con hacer elecciones, competir y ganar o perder; hace falta también saber gobernar en democracia. No es lo mismo el acceso al poder que el ejercicio del poder. Sigue haciendo falta alcanzar un ejercicio del poder adecuado, eficaz y que ofrezca resultados (Robledo, 2012: 16).

Una de las razones principales del poco éxito de la transición mexicana ha sido la falta de transformación de los partidos políticos, principales instituciones responsables de la articulación y representación de los intereses e inquietudes ciudadanas en un contexto democrático, ya que no han sabido aprovechar el nuevo clima de mayor competencia política para acercarse a la población, democratizar sus procedimientos internos y rendir cuentas a la ciudadanía (Ackerman, 2012: 6).

La transición democrática mexicana sufrió una grave herida a consecuencia de la forma en que se realizaron y se calificaron las elecciones presidenciales de 2006 (Bartra, 2009: 9). Tuvo una regresión, dio una vuelta en U (Aguayo, 2010: 16, 18 y 24), porque sobrevivieron piezas fundamentales de un autoritarismo que se moderniza y porque la democracia funciona sólo para beneficio de unos cuantos, por lo que aún con los avances obtenidos hay una transición estancada y una democracia hasta ahora fallida, por lo que la democracia mexicana sigue siendo imperfecta y todavía está en construcción.

La democracia mexicana podría estar sometida a menores presiones y, sobre todo podría producir mejores resultados, si los actores políticos se pusieran de acuerdo en un conjunto de reformas que les permitiera hacer su trabajo de manera más eficiente y expedita.

Por lo menos en las últimas tres décadas ha sido mucho lo que se ha escrito y se ha discutido sobre la transición a la democracia, sobre todo en la coyuntura de la alternancia política. Lo que hace falta ahora es pasar de la etapa reflexiva a la etapa de presentación de propuestas legislativas que generen un nuevo marco legal e institucional para sustentar las reformas estructurales que el país requiere: en beneficio de toda la ciudadanía.

## **Siglas**

Cofipe	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
IFE	Instituto Federal Electoral
LFOPPE	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales
PAN	Partido Acción Nacional
PCM	Partido Comunista Mexicano

PMS	Partido Mexicano Socialista
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PSUM	Partido Socialista Unificado de México
PVEM	Partido Verde Ecologista de México

## **Bibliografía**

- Ackerman, John M. (2012), Prólogo, en Hugo Sánchez y Gonzalo Farrera (coords.), *Partidos políticos y sucesión presidencial en México 2012*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa.
- Aguayo, Sergio (2010), *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, México, Taurus.
- Aziz, Alberto y Jorge Alonso (2003a), “Las primeras experiencias de alternancia”, en Alberto Aziz (coord.), *México al inicio del siglo XXI*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.
- (2003b), “Los poderes y las instituciones”, en Alberto Aziz (coord.), *México al inicio del siglo XXI*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.
- Bartra, Roger (2009), *La fractura mexicana. Izquierda y derecha en la transición democrática*, México, Debate.
- Bolívar, Rosendo (2005), *El Partido de la Revolución Democrática: antecedentes, nacimiento, conformación, desarrollo y problemas para la institucionalización de la izquierda partidaria moderna*, México, Instituto Politécnico Nacional.
- (2006), *La construcción de la alternancia política en México*, México, Instituto Politécnico Nacional.
- Cansino, César (2004), *El desafío democrático: la transformación del Estado en el México postautoritario*, México, Cuadernos de Metapolítica/Centro de Estudios de Política Comparada AC.
- Flores, Víctor (1997), *Entre la idea y la mirada, ¿qué democracia para México?*, México, Océano.
- Meyer, Lorenzo (2007), *El espejismo democrático*, México, Océano.

- O'Donnel, Guillermo y Philippe Schmitter (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós.
- Ramos, Daniel (1995), "Del gobierno y la oposición democrática en México: el pacto institucional", *Estudios Políticos*, cuarta época, núm. 8, julio-septiembre, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- Robledo, Eduardo (2012), "El factor tiempo: entre el acceso al poder y el ejercicio del poder", *Este País*, núm. 257, septiembre, México.
- Rubio, Luis (2002), "Democracia efectiva + gobierno ineficaz = democracia ineficaz", *Nexos*, núm. 293, mayo, México.
- Suárez-Íñiguez, Enrique (2003), *Enfoques sobre la democracia*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Ugalde, Luis (2012), *Por una democracia eficaz*, México, Aguilar.
- Woldenberg, José (2002), *La construcción de la democracia*, México, Plaza & Janés.
- (2012), *La transición democrática en México*, México, El Colegio de México.
- Zamítiz, Héctor (2012), "Encuentro y superposición de agendas: la reforma política aprobada por el Senado en 2011", *Estudios Políticos*, novena época, núm. 25, enero-abril, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.