

CON FIGURA CIONES

Núm. 12-13

Abril-septiembre de 2003

Rolando Cordera Campos	P resentación	3
Luis Salazar Carrión	P olítica y democracia en México	5
Raúl Trejo Delarbre	D emocracia cercada. Política y políticos en el espectáculo mediático	18
Jacqueline Peschard	E lecciones en 2003. El alejamiento de las urnas	35
Ricardo Espinoza Toledo	L a experiencia reciente del Congreso mexicano (LVII y LVIII legislaturas)	48
Luis Emilio Giménez-Cacho	L a hora de las cuentas. Para saber cómo gastan los partidos	58
Ciro Murayama	P endientes obligados de la reforma electoral	78
José Woldenberg	L a democracia en México: realidades y retos	87

ARGU MENTOS

Gustavo Gordillo de Anda y Arnaud de Verdière	L a movilización social como medio de producción	97
---	---	-----------

José María Sbert	E l texto moderno y el sueño cibernético	106
	L ibros recientes	116
Alberto Chimal	E l descubrimiento	119

CON
FIGURA
CION
ES

Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática

Director: Rolando Cordera Campos • *Subdirectora editorial:* Eugenia Huerta • *Secretaría de redacción:* Ana Galván
Consejo editorial: Antonella Attili • Bernardo Barranco • Ma. Amparo Casar • José Carlos Castañeda • Luis Emilio Giménez-Cacho • Anamari Gomís • Blanca Heredia • Teresa Incháustegui • Marta Lamas • Julio López G. Rafael López Castro • Rosa Elena Montes de Oca • Rafael Pérez Pascual • María Teresa Priego • Teresa Rojas • Nora Rabortnikof • Carlos Roces¹ • Jesús Rodríguez Zepeda • Luis Salazar • Adolfo Sánchez Rebolledo • Carlos Tello Díaz • Raúl Trejo Delarbre

Configuraciones. Revista trimestral, número doble, abril-septiembre de 2003. Director y editor responsable: Rolando Cordera Campos. Número de certificado de reserva de derechos al uso exclusivo del título 04-2000-022917312900-102. Certificado de licitud de título (en trámite). Cuautla 10, Col. Condesa, 06140 México, D.F. Impreso en Offset Rebosán, S.A. de C.V., Acueducto 115, 14370 México, D.F. Distribución: nosotros mismos.

Diseño original: Rafael López Castro • *Tipografía y formación:* Patricia Zepeda en Redacta, S.A. de C.V.

ISSN 1405-8847

Los artículos son responsabilidad de los autores. Tiraje 1 000 ejemplares.

Presentación

Las elecciones del pasado mes de julio ratificaron la eficacia de los órganos creados para dar confianza a los ciudadanos en el proceso electoral pero arrojaron una sombra de duda sobre los actores principales del drama democrático y sobre los métodos adoptados por ellos y el Estado para hacer de la democracia un sistema político productivo, capaz de producir un régimen distinto al autoritario. La abstención masiva y la pésima calidad de las campañas reclaman una reflexión de fondo, que vaya más

allá de la revisión formal del proceso y del formalismo jurídico e institucional que han dominado el análisis político en estos años y que busque a cambio la construcción de un enfoque integral que no desvincule al proceso político del resto de los procesos que dan cuerpo a la sociedad, pero que a la vez evite caer en reduccionismos que suelen desembocar en juicios sumarios contra la propia democracia, declarando su futilidad o su carácter epidérmico.

Los materiales que integran este número de *Configuraciones*, que fue coordinado por Luis Salazar, buscan contribuir esta vez a la conformación de diagnósticos y sugerencias analíticas y programáticas que coadyuven a un debate que recoja el sentido de emergencia y la angustia que muchos ciudadanos resienten en estos días, pero que a la vez dé perspectiva a estos sentimientos. Es preciso que los partidos se hagan cargo de las enormes faltas del sistema político emergido con la transición y asuman la responsabilidad que les corresponde en subsanarlas mediante una nueva ronda de reformas que vayan más allá del proceso, la organización y vigilancia de las elecciones. Con este fin, pasamos revista desde luego al proceso electoral tratando de ir más allá de las cifras y de los litigios del momento y plantearnos preguntas complejas (y molestas) sobre la difícil, siempre problemática, relación entre el quehacer político, el Estado y las capacidades que la democracia ofrece para reformar el Estado y con él al propio quehacer político que se ha impuesto al calor de la transición y de la alternancia. También pasamos revista a la calidad del intercambio político como es protagonizado por sus actores primordiales, a la densidad de la cultura política erigida en estas décadas y a su influencia y posibles determinaciones sobre el alejamiento de las urnas. Ponemos atención a las maneras de gastar de los partidos y volvemos al crucial tema del papel desempeñado por los medios de comunicación masiva, así como al reto que hoy tiene la sociedad entera respecto a lo que estos medios deberían ser en el horizonte de un orden político capaz de responder a las expectativas de ampliación democrática que siempre acompañan toda apertura política como la que hemos vivido en México en los últimos lustros. Cómo se han desempeñado los partidos y los legisladores en el Congreso, cuáles son las reformas que urgen y

dónde ubicar el balance y el estado de resultados después de siete años de interrumpido tránsito democrático son otros de los temas que ofrecemos en esta entrega.

Es preciso recoger como parte integral de nuestra reflexión sobre el cambio democrático todo lo referente a la economía política de dicho cambio y, dentro de ésta, las coordenadas de la movilización social que ha emergido en México y América Latina al calor de nuestra inserción más o menos voluntariosa en la globalización y de la implantación del método democrático como procedimiento por excelencia para dirimir la lucha por el poder y asegurar su reproducción por vías republicanas y cívicas. A ello dedicamos nuestra sección Argumentos que abarca esta vez nuestro compromiso con el examen permanente de los problemas y las perspectivas del desarrollo. Nuestra sección Interlínea está dedicada a una presentación del pensamiento de Iván Ilich, y el texto literario es ahora producto de la generosidad del dramaturgo, narrador y ensayista Alberto Chimal. Los libros recientes siguen con nosotros.

Cuando este número conozca la calle, el país seguirá abocado a encontrar el hilo de Ariadna que le permita abandonar el laberinto de estancamiento económico y empobrecimiento social en que se encuentra, ahora agravado por una recesión que se ha alargado demasiado. Defender la democracia lograda y hacer de la estabilidad política y social algo más, mucho más, que el fruto equívoco del temor al riesgo o a la búsqueda de alternativas de desarrollo, o, peor aún, de la manipulación mediática más desvergonzada, debe encabezar la agenda del pensamiento y el movimiento progresista mexicanos. Sin embargo, es preciso admitir que nada de esto será posible si no se alimenta de una crítica sin concesiones, a la vez que de altas miras y ambiciones de futuro, de lo que en materia de democratización y construcción institucional se ha logrado. Es por eso, sobre todo, que es urgente e insoslayable que la inspiración democrática y social retome sus grandes temas y preocupaciones referentes a la economía política que da el marco a la democracia, así como a los que nos remiten a la cuestión del Estado y su lugar en la nueva sociedad a la que se aspira. Como ha podido avizorarse al examinar los procesos políticos que culminaron en la elección de julio de 2003, la democracia reducida a su dimensión electoral y procesal es insuficiente para abordar, no se diga enfrentar, una problemática económica y social que se agudiza con la crisis y amenaza a la democracia misma.

ROLANDO CORDERA CAMPOS
Director

Política y democracia en México

Luis Salazar Carrión*

Las crisis del Estado nacional y los derechos fundamentales

El fin de la guerra fría y el fracaso catastrófico del proyecto comunista parecen haber generado una situación asaz paradójica. Por una parte, la democracia liberal ha logrado imponerse como la única forma de

gobierno legítima en la mayor parte del mundo, a pesar de la supervivencia de regímenes totalitarios “socialistas” en China, Cuba, Corea del Norte y Vietnam, y a pesar de los esfuerzos del fundamentalismo islámico por implantar regímenes teocráticos en el norte de África y en el Medio Oriente. Estas excepciones, que difícilmente pueden presentarse como verdaderas alternativas deseables, no desmienten la idea de que “la democracia se ha quedado sola”, como decía Bobbio hace algún tiempo, lo que en más de un sentido implica un enorme avance civilizatorio. No obstante, los resultados de esta “tercera ola”¹ democratizadora, que tantas esperanzas suscitara en sus inicios, son francamente desoladores, al menos en lo que respecta a la mayor parte de las sociedades latinoamericanas. Peor aún, incluso en las democracias consolidadas del todavía llamado “primer mundo” es posible comprobar fenómenos que hablan de un vaciamiento preocupante de la política.²

Todo ocurre, en efecto, como si el triunfo sin precedentes de la democracia moderna se viera asociado a una pérdida radical de contenidos sustanciales de la política, agudizando su desprestigio, su mala fama, no sólo en las democracias emergentes, sino también en aquellos países con larga tradición democrática. Lo que explica la proliferación generalizada de organizaciones y liderazgos antipolíticos³ (cuando no antidemocráticos) como los de Berlusconi y Bossi en Italia, los de Le Pen en Francia y los de Chávez en Venezuela. Organizaciones y liderazgos que justamente explotan el vaciamiento y el desprestigio de la política para afirmar valores y programas sean antiestatistas, sean xenófobos, sean populistas y autoritarios que

* Profesor de filosofía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

¹ Por retomar la tesis de S. Huntington, en su libro *La tercera ola*, Barcelona, Paidós, 1994.

² Sobre este punto, cf. M. Bovero, *Contro il governo dei peggiori: Una grammatica della democrazia*, Bari, Laterza, 2000.

³ La “antipolítica”, como es evidente, es una forma de hacer política que se basa en la crítica y el rechazo de las formas y recursos tradicionales de la política —partidos, parlamentos, gobiernos, instituciones públicas, leyes, etc.— y que, por ello, apela a abstracciones presuntamente *a* o incluso *antipolíticas*: la sociedad civil, los pueblos originarios, los ciudadanos sin partido, las personalidades del espectáculo, los empresarios “exitosos”, etcétera.

logran atraer importantes apoyos —así sea temporales— de millones de ciudadanos hartos de “la normalidad” (que habría que denominar vaciedad) democrática.

Lo anterior parece sugerir, al menos, que la última gran oleada democratizadora ha tenido como correlato una *paradójica crisis de la política*, de sus instituciones, de sus actores y de sus contenidos. Ciertamente, hablar de “crisis” de la política exige hacer de inmediato tres reservas. En primer lugar, que la política, como lucha por el poder, por su ejercicio, por su organización, por su concentración, distribución o redistribución, nunca ha sido ni será del todo satisfactoria, o dicho de otra forma, siempre será de algún modo frustrante e incluso desgastante. Los grandes estadistas, las grandes proezas políticas, los momentos de entusiasmo político masivo, han sido siempre excepcionales (y no pocas veces desastrosos socialmente) como lo muestra toda la historia, en tanto que lo normal es el predominio de personalidades grises, de acciones puramente administrativas y de menor o mayor indiferencia ciudadana hacia los partidos y sus candidatos, así como los escándalos, la corrupción y los conflictos de la pequeña política. Como ha insistido tanto Bobbio, bajo la retórica ideológica de los grandes ideales y los nobles proyectos, siempre descubriremos la mezquindad de los intereses y las ambiciones que en realidad mueven a los actores políticos, así como la resistencia multiforme que se opone a la realización de aquellos grandes ideales y proyectos.⁴

En segundo lugar, habría que reconocer que si la crisis de la política parece global, sus consecuencias y sus costos son muy diferentes en Europa y en Estados Unidos que en los países de América Latina, por no hablar de las desdichadas sociedades africanas. Por más vergonzoso que sea el espectáculo ofrecido por el “partido-empresa” de Berlusconi y sus asociados; por preocupante que parezca el ascenso de formaciones de ultraderecha en Francia o en Austria, y por lamentable —sobre todo por sus consecuencias globales— que sea el ascenso irresistible de la nueva derecha norteamericana encabezada por Bush Jr., lo cierto es que en todos esos casos existen razones para pensar que se trata de fenómenos temporales que no ponen en serio riesgo inmediato a *sus* sociedades y a *sus* democracias. En el caso de los países europeos, porque pese a todo cuentan con un gran proyecto *político* —el de la Unión Europea— que, con las dificultades y contradicciones que se quieran, no sólo les otorga un horizonte de futuro prometedor, sino que también limita los daños que la antipolítica derechista puede generar. En el caso de Estados Unidos porque su carácter de superpotencia única le permite transferir buena parte de los costos de las políticas irresponsables de su gobierno “hacia afuera”. Por supuesto, ni el proyecto de la Unión Europea, ni el carácter de superpotencia militar y económica de Estados Unidos impiden pensar que, en el mediano plazo, la ceguera y la insensibilidad “primermundista” hacia los inmensos y devastadores problemas del resto del mundo puede llegar a tener temibles consecuencias para sus propias sociedades.

En tercer lugar, habría que reconocer que, incluso en América Latina, algunas frágiles democracias han demostrado ser muchas veces superiores a las viejas

⁴ Cf. al respecto, N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

fórmulas autoritarias, permitiendo operaciones de salvamento casi milagrosas, como las desarrolladas en Argentina o en Colombia, e incluso esperanzadores procesos de reivindicación popular, como en Brasil. En este sentido, con todo su desprestigio, con todas sus debilidades, es imposible no reconocer, no sólo como un principio axiológico sino como un hecho histórico, la superioridad de la fórmula democrática moderna sobre sus presuntas alternativas autocráticas.⁵

No obstante, en buena parte de las democracias emergentes (y también en algunas consolidadas) lo que parece imperar es la *impotencia* de la política, de sus organizaciones y de sus recursos para al menos paliar los costos sociales y humanos de problemas insolubles, abrumadores y crecientes. Se cumplen las reglas formales del juego democrático, se realizan campañas competidas, se respetan los sufragios, pero los gobernantes y sus partidos se muestran, con total independencia de su signo político, generalmente incapaces para ofrecer otra cosa que promesas vanas, retóricas huecas y resultados magros. Con la consecuente decepción y apatía de los ciudadanos, que se ven reducidos a ver en el voto, en el mejor de los casos, un medio para castigar a los malos gobiernos... sólo para promover, en muchos casos, gobiernos peores. Si ello no da lugar a verdaderas crisis políticas, como las que antes desembocaban en golpes de Estado o en intentonas revolucionarias, no es sólo ni tanto porque exista gran adhesión a los valores y principios de la democracia, sino más bien por la ausencia de alternativas verosímiles para la misma. Mientras tanto los problemas se agravan, la descomposición institucional y social se agudiza, la desesperanza y el cinismo se acrecientan, lumpenizando la vida social y fomentando una criminalidad sin frenos.

¿Cómo explicar esta situación paradójica y preocupante? ¿Cómo entender por qué las promesas incumplidas de las democracia parecen ampliarse en lugar de reducirse en el momento mismo de su mayor extensión? Seguramente en la fenomenología antes descrita se expresa una multiplicidad de factores: económicos, sociales, institucionales y culturales. Pero quizá no sea del todo aventurado señalar que el factor decisivo de esta crisis de la política es, en casi todos los casos, la crisis del Estado nacional moderno, la crisis, esto es, de la instancia justamente encargada de producir lo que Bovero ha denominado “las precondiciones de la democracia”: a saber el conjunto de derechos subjetivos individuales que otorgan sentido, valor y sustancia a las reglas del juego de la democracia moderna.⁶

En efecto, los también llamados derechos fundamentales o derechos humanos reconocidos en la Declaración Universal constitutiva de la ONU son los requisitos normativos indispensables para el funcionamiento adecuado de los procedimientos democráticos. Sin derechos civiles, políticos y sociales reconocidos y protegidos por un Estado capaz de garantizarlos de manera efectiva, esos procedimientos se ven fuertemente deformados y hasta vaciados de su sentido propio. Esto es obvio en lo

⁵ Cf. N. Bobbio, *op. cit.*

⁶ Sobre esta crisis, cf. L. Ferrajoli, “El derecho como sistema de garantías”, en *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2001. Cf. sobre las precondiciones, el texto de Bovero antes mencionado.

que respecta a las libertades individuales en sentido negativo —que suponen que todo individuo puede pensar, expresarse, asociarse, contratar, etc., sin interferencias ni del Estado ni de cualquier otro poder social, religioso o económico—, así como en lo que concierne a los derechos políticos propiamente dichos —que implican la capacidad de participar en la formación de la voluntad pública, directa o indirectamente—; pero también debiera ser evidente que sin el goce de ciertos derechos sociales universales —y por ende de cierta igualdad de oportunidades efectiva— el juego democrático se ve muy afectado por la proliferación de *poderes fácticos*, sustentados precisamente en profundas desigualdades económicas, sociales y culturales.

En este sentido, el Estado social de derecho tendría que verse a la vez como la consecuencia de los procesos de democratización más exitosos y como la única fórmula hasta ahora descubierta que permite garantizar las precondiciones esenciales de la democracia formal moderna, es decir, la existencia de personas-ciudadanos-individuos (relativamente) libres e iguales en derechos. Lo que seguramente hace posible entender el asombroso éxito de las democracias europeas después de la segunda guerra mundial, que con todos los defectos que se quieran han logrado proporcionar niveles de bienestar social jamás observados en el mundo. No obstante los embates neoliberales aplicados por la Thatcher en Inglaterra, no obstante la ofensiva derechista en España y en Italia, lo mismo que en Austria y en Francia, las bases de esos derechos se han mantenido, aunque, ciertamente, al costo —creciente— de reducirlos a derechos exclusivos de sus ciudadanos, excluyendo y marginando —cuando no explotando y oprimiendo descaradamente— a los “extracomunitarios”. Lo que plantea, a su manera, la específica crisis del Estado nacional y de las democracias en Europa.

En cualquier caso, las fuertes estructuras estatales europeas han posibilitado una inserción relativamente exitosa de esas sociedades en el proceso de globalización, que aun generando problemas serios de desempleo, les han permitido mantener al menos niveles de bienestar social muy elevados. El propio proyecto de la unificación europea, por otro lado, aparece como un verdadero modelo alternativo de coordinación interestatal encaminada a “gobernar”, por así decirlo, la globalización y paliar sus consecuencias sociales negativas. Con todas sus complejidades, incertidumbres y deficiencias, el proyecto europeo representa, sin lugar a dudas, el más relevante y significativo proyecto político contemporáneo, el único, por lo demás, que parece estar a la altura de los desafíos actuales.

Muy diferente es la situación de las instituciones estatales en América Latina. La difícil construcción de esas instituciones en contextos abrumados por desigualdades abismales y fragmentaciones sociales enormes, dio lugar a deformaciones militaristas, oligárquicas, populistas y autoritarias en las que los ideales liberales, democráticos o socialistas con frecuencia sirvieron solamente como mera fachada del dominio depredador de élites militares y terratenientes, primero, burguesas y tecnocráticas, después, que hicieron de esas desigualdades la base esencial de sus privilegios y canonjías, convirtiendo al pretendido Estado de derecho en una mera utopía constitucional y a los derechos humanos en “derechos de papel”. Con las excepciones de todos conocidas, las estructuras estatales devinieron en

instrumentos de poderes oligárquicos y/o clientelares sustentados en “la ley del más fuerte”, y transformaron lo público estatal en patrimonio y botín de una lucha sin principios, agravada y complicada casi siempre por los intereses y la prepotencia imperial de las grandes potencias hegemónicas.

En realidad, con la excepción de cualquier manera frágil de algunos países (como Chile, Uruguay, Costa Rica), los ideales ligados al Estado de derecho, es decir, el imperio irrestricto de la legalidad, y la “revolución copernicana” que afirma la prioridad jurídica y política de los derechos individuales sobre las obligaciones de tipo comunitario u organicista, nunca tuvieron vigencia efectiva. Los propios regímenes autoritarios —que tanto desprestigiarían a las instituciones públicas favoreciendo el éxito ulterior de las ideologías neoliberales y neoconservadoras— no fueron, en cierto sentido, sino expresión y disfraz de la debilidad institucional y jurídica de los estados, es decir, de su dependencia y sumisión frente a poderes fácticos de corte oligárquico y/o corporativo. Lo que explica que la ley, el derecho, al igual que los órganos encargados de procurar e impartir justicia aparecieran, antes que nada, como instrumentos de esos poderes, como manifestación de *la ley del más fuerte*, como medios, en fin, de reproducir las desigualdades y la dominación sin contrapesos de las minorías privilegiadas.

Naturalmente, pese a todo lo anterior esos estados patrimonialistas tuvieron que enfrentar, de un modo o de otro, las tareas de integración y unificación nacional, lo que permite comprender el desarrollo de regímenes “populares” más o menos democráticos, más o menos autoritarios. Pero a diferencia de lo ocurrido con el Estado social de tipo europeo, esta integración de las masas populares generalmente no se alcanzó mediante la afirmación y protección *universal* de los derechos subjetivos, sobre todo de los sociales, sino por medio de un clientelismo y de un corporativismo autoritario más o menos institucionalizado. Si Ferrajoli puede lamentar que el Estado social europeo nunca haya desarrollado las técnicas jurídicas indispensables para garantizar plenamente los derechos sociales contemplados en las constituciones,⁷ en América Latina, en la inmensa mayoría de los casos, esos “derechos” fueron más bien instrumentos discrecionales de control clientelar autoritario sobre los sectores populares, que si bien reconocían y articulaban determinados intereses, lo hacían casi siempre bajo una lógica tendiente a *reproducir* asimetrías, privilegios, cotos de poder mafioso e indefensión jurídica de las mayorías. Desde la educación hasta la salud, desde los salarios mínimos hasta el reparto agrario y desde las libertades de asociación y organización hasta la procuración de justicia, todos los bienes públicos esenciales fueron puestos al servicio de esa lógica que no podía sino generar lo que se ha denominado, con cierta dosis de optimismo, “una ciudadanía de baja intensidad”.

En este horizonte se puede comprender que el fin de la guerra fría y la aceleración del proceso de globalización⁸ tomara a la mayor parte de los países de

⁷ Véase el libro ya citado.

⁸ Sobre este proceso, cf. M. Salvadori, *L'occasione socialista nell'era della globalizzazione*, Bari, Laterza, 2001.

América Latina mal preparados para enfrentar los nuevos desafíos. Bajo la hegemonía ahora incontestada del gobierno norteamericano y bajo la presión autoritaria del Fondo Monetario Internacional, los estados latinoamericanos fueron obligados a renunciar a los instrumentos básicos de su (siempre relativa y magra) soberanía económica y a asumir políticas neoliberales de enorme costo social. Si las transiciones a la democracia que se derivaron del fin de la segunda guerra mundial en Europa, dieron vida, como hemos visto, al Estado de bienestar, la mayor parte de las transiciones latinoamericanas, por el contrario, estuvieron ligadas a drásticos e inclementes procesos de desregulación, privatización y ajuste estructural que debilitaron profundamente las capacidades de las instituciones públicas —nunca demasiado eficaces por lo demás— causando una agudización sin precedentes de las desigualdades sociales, regionales y culturales.

Es cierto que este “reformismo” neoliberal asestó fuertes golpes a muchos enclaves autoritarios, clientelares y patrimonialistas que suponían un pesado lastre y obstáculo para el funcionamiento de la democracia liberal, pero es también cierto que la visión predominante en ese reformismo no permitió entender la necesidad de *reconstruir y fortalecer* las instituciones estatales, de modernizarlas y sujetarlas a derecho, considerando que bastaba dismantelarlas, debilitarlas y hasta cancelarlas. Con lo cual, la crisis del Estado nacional, que de cualquier manera hacía indispensable repensar las nuevas funciones que la época globalizadora exigía de lo público estatal, se vio agravada por estrategias y políticas desigualitarias, derechistas, que si por un lado promovieron las transiciones a la democracia, por otro socavaron profundamente las precondiciones que, como se ha dicho antes, otorgan sentido, valor y sustancia a los procedimientos democráticos.

En este horizonte las democracias emergentes en América Latina se enfrentan a una tarea asaz compleja y paradójica: deben construir y fortalecer un verdadero Estado social de derecho en el mismo momento en que el Estado nacional moderno parece totalmente incapaz de afrontar los desafíos generados por una globalización irresistible, hegemonizada, para colmo, por las políticas desigualitarias (neoliberales) de una superpotencia militar y económica incapaz de reconocer la necesidad de establecer mecanismos internacionales encargados de “gobernar” el propio proceso globalizador. Dispuesta, por ende, a utilizar de manera unilateral su enorme poder para defender a toda costa sus intereses estratégicos, incluso pasando por encima de la ONU y de las leyes y acuerdos internacionales. Sobra decir que, en este contexto, se explican fácilmente tanto las reacciones nacionalistas y fundamentalistas que no sin razón ven en la globalización una pura y simple “americanización”, como la inviabilidad y alto costo social y humano de tales reacciones de reivindicación de una soberanía o de unas identidades que sólo pueden implicar aislamiento, atraso y estancamiento económicos.

Por ello parece indispensable asumir que, más allá de la crítica muy necesaria a las políticas del consenso de Washington, ya no es posible sostener las viejas ideas que dieron vida al Estado nacional como depositario de un poder cabalmente soberano. La noción de soberanía lo mismo que la de autodeterminación de los “pueblos” —que en su momento desempeñaron un papel fundamental en los procesos

de descolonización— deberían ser sustituidas por un proyecto de largo plazo orientado hacia la configuración de una constitución mundial o cosmopolita que *obligue* a todos los estados y a sus gobiernos a proteger y garantizar los derechos humanos fundamentales. Una constitución que transforme las declaraciones y convenciones internacionales existentes sobre los derechos humanos en verdaderos principios normativos *garantizados* por tribunales y fuerzas coactivas internacionales.⁹

Desde la perspectiva de las sociedades subdesarrolladas, éste parece ser el único horizonte de futuro realmente esperanzador. La globalización económica y mediática requiere un proyecto de globalización jurídica y política que, sin desconocer la diversidad cultural y los sentimientos nacionales o locales, permita realizar en la práctica el universalismo que define esencialmente a los derechos humanos fundamentales. En este sentido se necesita avanzar hacia una reformulación de la idea de ciudadanía y de derechos (exclusivos) de los ciudadanos, que si en el pasado sirvió para garantizar los derechos fundamentales a los miembros de cada nación (con independencia de los criterios para definir su pertenencia: nacimiento, parentesco, identidad religiosa, etc.), hoy día se ha convertido, como subraya Ferrajoli, en el fundamento de una injusta desigualdad de estatus que “legítima” la exclusión de millones de seres humanos del goce mínimo de los derechos supuestamente universales. Por eso “la democracia en un solo país” ya no puede ser vista como la fórmula capaz de garantizar realmente esos derechos; por eso las izquierdas todas deben recuperar en nuevos términos sus principios internacionalistas y universalistas —que tantos destacamentos supuestamente progresistas quieren sacrificar en nombre de localismos comunitarios francamente reaccionarios, o de nacionalismos autárquicos regresivos— y reconocer que, en la actualidad los ideales igualitarios, los que definen a la izquierda como izquierda, encuentran su mayor obstáculo en las fronteras nacionales y en los egoísmos ciudadanos.

Para una crítica de la política “a la mexicana”

Si en todas partes la política es, esencialmente, lucha por el poder político, esto es, por el poder que se apoya, en último término, en el monopolio de la fuerza legítima, en cada sociedad esa lucha adquiere rasgos distintivos determinados por la historia y por las circunstancias y estructuras peculiares de esa sociedad. Ahora bien, siguiendo ciertos señalamientos de Bobbio y de Bovero,¹⁰ es posible diferenciar en abstracto dos grandes formas de entender y practicar la política: como continuación de la guerra y, por ende, como una lucha encaminada a la derrota y destrucción de los adversarios, a fin de afirmar un poder exclusivo y excluyente, es decir, un poder autocrático; o como recomposición permanente de una pluralidad

⁹ Esta perspectiva ha sido defendida por Bobbio y por Ferrajoli. Del primero, cf. “Democracia y sistema internacional”, incluido en *El futuro de la democracia*, op. cit., y también *L’Eta dei diritti*, Turín, Einaudi, 1990. Del segundo, cf. su obra citada, así como *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Bari, Laterza, 2002.

¹⁰ Cf. M. Bovero, “Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder”, en *Origen y fundamento del poder político*, México, Grijalbo, 1985. De N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999.

conflictiva de intereses y valores que, sin embargo, acepta negociar y conciliar sus conflictos pacíficamente asumiendo la lógica de los pactos y los compromisos jurídicamente vinculantes, y generando así un poder liberal democrático, en el que ninguna fuerza, cuando gana, gana todo ni para siempre. Mientras la primera concepción de la política tiende a la concentración y extensión del poder, la segunda, en cambio apunta a la distribución y limitación del mismo. Mientras la primera lo considera *ex parte principis* (desde el punto de vista de los titulares del poder), y en consecuencia lo asume como un flujo que va de arriba abajo, la segunda lo ve *ex parte populi* (desde la perspectiva de los gobernados) y en consecuencia lo considera como un flujo que debe ir de abajo arriba. Y mientras la primera conduce a la formación de estados absolutistas, *legibus solutus*, la segunda promueve estados de derecho, es decir, sujetos a y limitados por las leyes. Por último, aunque igualmente relevante, es que mientras la concepción absolutista considera que el individuo, la persona singular, debe siempre estar dispuesta a sacrificarse en bien de la comunidad, de la colectividad —obviamente siempre identificada con sus gobernantes—, la que hemos denominado visión liberal democrática parte del supuesto de que son los individuos, y sólo los individuos, los que se asocian libre y deliberadamente para constituir un poder que, en consecuencia, nace con la obligación de proteger sus derechos, sus libertades y sus vidas.¹¹

Una segunda distinción importante, siguiendo la lección de los clásicos, es la que opone la política despótica de la política republicana. En la primera, el poder es concebido como propiedad patrimonial de sus titulares, mientras que los gobernados son considerados como súbditos, inferiores por naturaleza, o menores de edad necesitados de tutela “paternal” por parte de los gobernantes. El despota es, por consiguiente, un padre o señor que se apropia de los recursos del poder y que en consecuencia trata a la sociedad como su patrimonio personal. Los súbditos mismos son parte de ese patrimonio y carecen de derechos subjetivos propiamente dichos: como los menores de edad, como los esclavos o como las mujeres en las viejas tradiciones domésticas, sólo pueden esperar atraerse la buena voluntad de sus señores, amos, patrones. Frente a esta manera de entender la política se constituyó la idea de la *res publica*, del poder político y de sus recursos como *cosa de todos* y por lo tanto de nadie, como recalcará con tanta fuerza la tradición dominante del pensamiento occidental, desde Aristóteles hasta Rousseau y Kant. Su presupuesto esencial es el de la igualdad jurídica —*isonomía*— y política —*isegoría*— de todos los ciudadanos, es decir, tanto de los gobernantes como de los gobernados, y en consecuencia su igualdad ante la ley y su igual capacidad para participar en la formación de la voluntad pública. Por eso, esta tradición política afirma la prioridad del gobierno de las leyes —o *sub legem*— frente al gobierno de los hombres, pues sólo el imperio de la legalidad garantiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos.

¹¹ Esto es lo que Bobbio llama “la revolución copernicana”, que afirma la prioridad de los derechos subjetivos sobre las obligaciones, y que por ende afirma la prioridad de las obligaciones del poder público sobre sus derechos.

Ahora bien, parece claro que tanto la visión liberal democrática como la concepción republicana de la política y del poder presuponen contextos sociales relativamente igualitarios y no polarizados por razones de tipo étnico y/o religioso. De ahí que hayan podido desarrollarse —siempre en conflicto con las concepciones antitéticas— sólo cuando existía una “clase media” suficientemente extensa como para, por así decirlo, amortiguar las tendencias extremistas de los demasiado ricos y de los demasiado pobres. Y que, igualmente, hayan tendido a promover un espíritu de tolerancia laica en relación con los credos religiosos y con las identidades étnicas o raciales. En cambio, desigualdades sociales y económicas profundas e insalvables favorecen la configuración de poderes autocráticos y despóticos, sustentados en lo que Rousseau describía como “pactos inicuos”,¹² pactos en los que los poderosos aprovechan la vulnerabilidad de los débiles para someterlos y ponerlos a su servicio. Pactos, entonces, que transforman el derecho y las instituciones en expresión e instrumento de lo que desde siempre se ha conocido como “la ley del más fuerte”.

Estos “tipos ideales” de política y poder acaso permitan ayudarnos a entender por qué en sociedades como la mexicana, que asumieron después de su independencia constituciones de corte liberal democrático, lo que en realidad terminó imponiéndose fueron concepciones y prácticas autocráticas y patrimonialistas, así como estados en los que el derecho y las instituciones funcionaron como instrumentos al servicio de “la ley del más fuerte”. Las profundas desigualdades sociales y culturales, la inexistencia de verdaderos ciudadanos (“ciudadanos imaginarios”, como los ha denominado Fernando Escalante),¹³ el predominio de fuertes tradiciones sociales conservadoras, comunitarias, religiosas y familistas, todo ello conspiró para pervertir y hasta invertir el sentido normativo de los textos constitucionales “liberales”, inspirados en las revoluciones liberales de Estados Unidos y de Francia. Lo que al final se impuso en esta lucha entre el “México profundo” —comunitario, conservador, intolerante y familista— y el “México imaginario” —individualista, modernizador, laico, liberal— fue, primero, un Estado dictatorial, encabezado por Porfirio Díaz, y después un Estado “revolucionario” autoritario, sustentado en un “partido prácticamente único” que, bajo las formas de una democracia liberal con contenidos sociales, institucionalizó un poder corporativo-clientelar autoritario con fuertes dosis de patrimonialismo.

No es éste el lugar para intentar una evaluación de los méritos —que los tuvo— ni de los costos y vicios —que fueron enormes— de este peculiar sistema político “mixto”, que combinó por tantos años las formas de la democracia federal moderna con una implacable lógica autoritaria, centralista y corporativa. Lo que sí importa en cambio considerar es que fue precisamente su naturaleza “mixta” la que permite comprender que la transición mexicana a la democracia adquiriera sus rasgos distintivos, para bien y para mal. En México, en efecto, no se trataba ni de regresar el ejército a sus cuarteles —no era una dictadura militar— ni

¹² Vale la pena releer su hermosa crítica de la desigualdad: *Discurso sobre el origen y el fundamento de la desigualdad entre los hombres*, del que hay varias ediciones.

¹³ En el libro del mismo nombre publicado por El Colegio de México.

de derrocar a un caudillo —no era una dictadura personal— ni de sustituir una constitución que hacía del Estado una propiedad exclusiva de un partido totalitario —no era un sistema totalitario. Se trataba, en cambio, de liquidar los privilegios y recursos ilegítimos e ilegales del partido “oficial”, prácticamente único —del PRI—, y de crear un verdadero pluralismo político partidario, dotado de reglas e instituciones capaces de garantizar una competencia equitativa, transparente y cuyos resultados fueran puntualmente respetados.

Esto se logró en un largo, complicado y accidentado proceso en el que la acumulación de reformas político-electorales, acicateadas por crisis y protestas de muy diverso origen y sentido, dio vida a un sistema electoral legal e institucional capaz de dar cabal transparencia y credibilidad a los comicios, y también a un sistema competitivo de partidos capaces de atraer y conquistar el voto de los ciudadanos.¹⁴ Este ciclo reformista, abierto con la reforma política pionera de 1977-1978, puede darse por terminado con la reforma constitucional de 1996 y la aprobación del código correspondiente. De esta forma, con la alternancia en el Poder Ejecutivo federal el año 2000, se pudo comprobar fehacientemente que, en un sentido estricto, el país contaba ya con todos los ingredientes que definen la democracia como forma de gobierno sustentada en el sufragio universal y en la libre competencia entre fuerzas políticas organizadas.

Tres años después, sin embargo, los comicios federales intermedios pusieron de manifiesto no sólo un preocupante desinterés de buena parte de la ciudadanía —con una abstención de más de la mitad de los electores— sino, lo que es más grave, una completa incapacidad de los partidos para ofrecer algo más que no fueran consignas huecas, litigios personalizados, escándalos de corrupción y una sorprendente miseria ideológica y programática. El relativo entusiasmo suscitado por la posibilidad de la alternancia —o del “cambio”—, es decir, por la posibilidad de que el PRI fuera derrotado en las urnas, que en el año 2000 impulsó a millones de votantes a ejercer sus derechos políticos esenciales, dio paso a un creciente desencanto por los magros resultados de un gobierno y de unos partidos incapaces de gobernarse a sí mismos, y de proponer algo más que vacíos eslóganes propagandísticos e iniciativas sin sustento ni oportunidad.

Cabe por ende preguntarse hasta qué punto esta transición modificó realmente las formas dominantes de comprender y practicar la política. Para empezar habría que reconocer que las desigualdades sociales enormes —que en buena medida dieron sustento a las tradiciones políticas priístas— siguen caracterizando a buena parte del territorio nacional, e incluso se han visto agravadas por las políticas neoliberales de las últimas administraciones priístas. No puede sorprender, por ello, que esas tradiciones clientelistas y corporativas sostengan no sólo buena parte de la fuerza electoral que mantiene, pese a todo, el viejo partido único, sino también la del partido que surgió fundamentalmente de una escisión de la “familia revolucionaria”, es decir, del PRD. Aunque ahora las “organizaciones po-

¹⁴ Sobre este proceso, cf. J. Woldenberg, P. Salazar y R. Becerra, *La mecánica del cambio*, México, Cal y Arena, 2001.

pulares” pueden optar, por decirlo así, entre cobijarse en el PRI o cobijarse en el PRD, lo cierto es que siguen sujetas a la vieja lógica corporativa autoritaria de prebendas y canonjías a cambio de lealtad, acarreo y sumisión de sus miembros a líderes caciquiles, más o menos corruptos, pero siempre ligados a una mafiosa lógica personalizada de protección/obediencia.

Lo nuevo, en todo caso, es la enorme ampliación de un electorado “libre”, ya no (tan) sujeto a esta lógica clientelar, y en consecuencia capaz de usar su voto para castigar las administraciones federales, estatales o municipales que le resultan insatisfactorias. Ahora bien, si este electorado ya no se relaciona con los partidos por medio de las organizaciones corporativas, su vínculo con ellas se establece, esencialmente, vía los grandes medios de comunicación masiva (la televisión y muy en segundo término la radio). Esto implica, como es evidente, el surgimiento de un nuevo poder que, al independizarse de los viejos controles estatales autoritarios, sin duda ha coadyuvado a pluralizar la política mexicana, favoreciendo así la transición a la democracia, pero que también se ha convertido en un actor enormemente influyente (si es que no decisivo) para las campañas electorales y para la propia identificación de candidatos y partidos. Y que, además, por su propia lógica comercial ligada al entretenimiento y al espectáculo, no puede sino agravar el vaciamiento y la frivolidad retórica de la política, reduciendo los partidos a simples plataformas de “personalidades” con carisma “videocrático”.

En este sentido no es aventurado afirmar que la alternancia del año 2000 fue en buena medida la victoria de un candidato construido mediáticamente, que supo capitalizar con consignas huecas y desplantes histriónicos el gran desprestigio acumulado por el PRI. Pero las consecuencias del poder prácticamente *legibus solutus* de los modernos medios de comunicación va mucho más lejos: hoy todos los políticos saben que su carrera depende menos de los partidos políticos que de la “buena voluntad” de los dueños de esos medios, es decir, de que sean “posicionados” ante un electorado que sólo se entera de las cuestiones políticas a través de la televisión y la radio. Y saben, igualmente, que tal “posicionamiento” requiere no propuestas o programas, sino, más bien, gestos estridentes, denuncias espectaculares, frases rimbombantes y ocurrencias estafalarias.

Así, junto a la pervivencia de la vieja política clientelista, controlada por mafias que explotan la vulnerabilidad y las necesidades de ingentes grupos sociales, aparece ahora la nueva política mediática, sostenida en las más degradantes técnicas publicitarias y en el control cuasi monopólico de los medios de comunicación electrónicos. A lo que habría que agregar, para colmo, la herencia de una transición que por su naturaleza misma convirtió la democracia en coartada para eludir definiciones ideológicas y programáticas precisas.

En efecto, la prolongada hegemonía autoritaria priísta, sostenida en el dogma de que sólo el PRI podía garantizar la gobernabilidad del país, hizo imposible que en México adquiriera sentido político efectivo la oposición entre izquierda y derecha, que define la política de la mayor parte de las democracias modernas. En su lugar se instaló la dicotomía que oponía gobierno a oposición, o más precisamente, gobiernismo a oposicionismo. De esta forma, en México existieron por

mucho tiempo un partido *del gobierno* (y sus satélites) y partidos *de oposición*. Y así como en el PRI convivieron dos almas aparentemente contrapuestas pero unidas por el monopolio del poder —es decir, el alma “modernizadora-tecnocrática” con el alma “popular-clientelista”—, así los partidos en la oposición se convirtieron, antes que en partidos de derecha o de izquierda, en partidos primero de oposición leal o legal o desleal y radical, y después en partidos “democráticos” (civiles o revolucionarios) frente al partido “antidemocrático” *del poder*. En partidos, entiéndase, cuya mayor fuente de identidad y de propuesta provenía de un anti-*priísmo* más o menos radical, según el cual el PRI-gobierno era la principal, si no la única causa de todos los males de la nación mexicana.

Esta visión simplista y maniquea sin duda hizo posible el fortalecimiento político-electoral tanto del PAN como del PRD, que pudieron capitalizar así tanto el desprestigio como los desprendimientos del PRI, pero a costa de una pobre definición propiamente programática de ambos partidos.¹⁵ Y a costa, sobre todo, de una políticamente riesgosa, a más de conceptualmente incorrecta, identificación de la democracia con la derrota del PRI y con la victoria “de la oposición” (*sic*). Esta perspectiva “destitucionista” de la transición mexicana fue la que en buena medida obstaculizó la generación y deliberación intelectual y política de los grandes y graves problemas nacionales, y la que finalmente se impuso no sólo en la retórica de las campañas sino en los propios circuitos intelectuales. Lo que, por decir lo menos, agravó las tendencias que trivializan y polarizan la lucha política traduciéndola en conflicto de los malos contra los buenos, de los puros contra los impuros y de los demócratas contra los autoritarios.

Transición a la democracia hubo, pero a una democracia sin contenidos, sin proyectos e incluso sin diagnósticos serios de los problemas que padece la sociedad mexicana. Democracia que cumple, hasta ahora, con todos los requisitos esenciales ligados a su naturaleza procedimental o formal, pero que mantiene enormes déficit en lo que respecta a sus precondiciones, esto es, a la garantía efectiva no sólo de los llamados derechos sociales, sino también de los derechos a la seguridad, a las libertades y a la información. Con un Estado que disfrazó su debilidad constitutiva con la prepotencia de sus gobiernos hiperpresidencialistas, y que hoy, cuando esa prepotencia y su pieza maestra —el partido casi único— han desaparecido para no volver, pone de manifiesto sus lagunas institucionales y legales —empezando por la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo— así como su impotencia creciente para hacer efectivo el imperio de la legalidad.

Después de todo, el binomio PRI-gobierno fue siempre más el efecto que la causa de la debilidad jurídica e institucional del Estado en México. Fue el modo, alternativo al cabal imperio de la ley y al funcionamiento eficaz de las instituciones

¹⁵ En los hechos, el anti-*priísmo* del PAN y del PRD se basó en dos lecturas contrapuestas de las maldades del PRI. Para el primero, más antiguo, esas maldades tenían que ver principalmente con lo que hemos denominado “el alma popular corporativa” de este partido. Para el segundo, en cambio, ellas se derivaban básicamente del “alma modernizadora tecnocrática”. Al final, sin embargo, el llamado “voto útil” mostró que la fobia anti-*priísta* podía amalgamar fácilmente estas dos lecturas en función del único objetivo: derrotar al PRI.

públicas, de lograr la gobernabilidad de una sociedad desigual, fragmentada, sometida a poderes fácticos heterogéneos, y por lo tanto sumamente conflictiva y vulnerable. Por eso la transición a una democracia eficaz supone mucho más que la derrota electoral del PRI: supone una verdadera reforma del Estado mexicano que sujete de manera efectiva la política y los poderes *tanto* públicos *como* privados al derecho. Difícilmente podría negarse que algunos pasos en este sentido se han dado, y que la autonomía e influencia del Poder Judicial se han acrecentado, pero sería por lo menos imprudente no reconocer que sigue haciendo falta lo esencial: el pacto y el compromiso irrestricto de las fuerzas políticas y sociales con el imperio de la legalidad positiva y con el fortalecimiento de un verdadero Estado constitucional de derecho. Pacto que requiere, como su cláusula fundamental, un compromiso igualmente irrestricto con el reconocimiento y la protección efectiva de la *igualdad en derechos* de todos, y por ende con el combate real contra las profundas desigualdades que desgarran y degradan a la sociedad mexicana.

Pero aquí topamos con el mayor obstáculo para la reforma de la política “a la mexicana”. Una parte importante de la clase política (por no hablar de nuestras “élites” empresariales) ha sabido aprender a “vivir” de (y a explotar para su propio beneficio) esas profundas desigualdades sociales, culturales y regionales. El verdadero “fundamento” de su poder se encuentra pues en la enorme debilidad de la sociedad mexicana, en la ausencia de verdaderos contextos de exigencia e incluso en la tradicional apatía y desinterés de gran parte de los mexicanos por los asuntos públicos y por la política misma. En suma, en esa “ciudadanía de baja intensidad” que antes hemos mencionado. La mala fama de la política no es, por ende, un mero efecto colateral del comportamiento de muchos de nuestros políticos, sino la base misma que les permite seguir convirtiéndola en fuente de privilegios e impunidad, en predominio de la “ley de los más fuertes”. Por eso nunca sobraría insistir, con Bobbio y con Ferrajoli, en que el derecho y los derechos fundamentales son la única vía para combatir esa ley —que sigue siendo la del estado prepolítico, la del estado de guerra de todos contra todos descrita por Hobbes— e imponer, así sea gradual y progresivamente, la legalidad estricta, esto es, “la ley del más débil”.

En una vieja carta, Bobbio, defensor de la definición “mínima” de la democracia como procedimiento, afirmaba:

La democracia no es sólo un método, sino también un ideal: el ideal igualitario. Donde este ideal no inspira a los gobernantes de un régimen que se llama democrático, la democracia es un nombre en vano. No puedo separar la democracia formal de la sustancial. Tengo la impresión de que donde sólo existe la primera, un régimen democrático no está destinado a durar.¹⁶

De este tamaño son los desafíos de la incipiente democracia mexicana ●

¹⁶ Carta de Norberto Bobbio a Guido Fasso, 1977, cit. por L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, op. cit., p. 324.

E

Democracia cercada

Política y políticos
en el espectáculo mediático

Raúl Trejo Delarbre*

El **descontento que causa se ha convertido** en uno de los rasgos más constantes de la política. En donde quiera que se le aprecie, el quehacer político y quienes se dedican a él tienen una imagen pública desfavorable. A ese desprestigio suelen adjudicarse las tasas de abstención electoral habitualmente altas, la poca popularidad de la mayoría de los gobernantes, la escasa afiliación a los partidos, la frecuente lejanía de los ciudadanos respecto del quehacer político e incluso la distancia —a veces rayana en la hostilidad— que llegan a tener los medios de comunicación respecto de la política y los políticos. Quizá siempre ha sido así y lo que ocurre ahora es que la exposición pública de esos desencuentros, frecuentemente desplegada con alarma por los propios medios, acentúa la sensación de que los políticos y la actividad que practican se encuentran alejados de la sociedad.

Ciudadanos, medios y asuntos públicos.

Parcialidad y desinformación

La política no ha dejado de ser la actividad ciudadana por excelencia que le adjudican la acepción y la tradición clásicas. De hecho es pertinente reconocer que, sin ciudadanos, no hay política. Pero la complejidad y el crecimiento de las sociedades contemporáneas han acentuado la tendencia, que siempre existió, a hacer de la política una actividad especializada y singular, distinta de otras. Allí se encuentra una de las causas iniciales del alejamiento entre los ciudadanos comunes y los profesionales de la política.

La política ha tenido que ser, cada vez más, una actividad profesional e institucional. Quienes la practican casi siempre deben dedicar a ella su interés primordial. Vivir para la política implica, por lo general, vivir de ella. Y eso, a menudo, implica promover o compartir intereses y una visión de los asuntos públicos distinta a los que tiene el ciudadano común.

Quienes ejercen tareas de gestión o representación se apartan de los ciudadanos de manera tan notoria que, por lo general, se habla de “políticos” y de “ciudadanos” como si los primeros no fueran, necesariamente, parte de los segundos.

* Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Miembro del Instituto de Estudios para la Transición Democrática. Correos: rtrejo@servidor.unam.mx y rtrejod@infosel.net.mx

Página web: <http://raultrejo.tripod.com>

Todos los políticos son ciudadanos y en una democracia civilizada podría esperarse que todos los ciudadanos tuviesen interés y, al menos, un grado reconocible de participación política. Como sabemos, pocas veces ocurre así.

Ahora, en el extremo de esa distinción, es frecuente que a los ciudadanos sin compromisos políticos expresos se les adjudiquen virtudes que no se reconocen en quienes sí manifiestan abiertamente sus predilecciones políticas. La conformación de organismos de evaluación e incluso gestión de diversos asuntos públicos suele requerir, en distintos países, comisionados o consejeros cuyo atributo inicial es el carácter de *ciudadanos*.¹ En la proliferación de tales organismos puede advertirse una concepción un tanto elemental de la imparcialidad, como si la ecuanimidad y la capacidad para tomar decisiones con apego a la justicia no dependieran del raciocinio y la sensatez de quienes tienen tales responsabilidades sino, casi exclusivamente, de su independencia formal respecto de los partidos políticos.

La búsqueda de ciudadanos sin compromisos políticos explícitos para encargarse de algunas de las instituciones que regulan o supervisan el ejercicio de algunos de los derechos democráticos más significativos, constituye una de las expresiones más notorias de la desconfianza que parece imperar respecto de la política profesional y de quienes la practican. A esa distancia entre ciudadanos *comunes* y políticos profesionales obedece la enorme importancia que adquieren los medios de comunicación, tanto en la confección de la agenda de los asuntos públicos como en la construcción o modificación de consensos. Si entre políticos y ciudadanos no existiera la brecha que se advierte en las sociedades contemporáneas —y que está muy ligada al descrédito que la actividad política suele tener entre la población en general— los medios no tendrían tanta relevancia como puentes entre unos y otros.

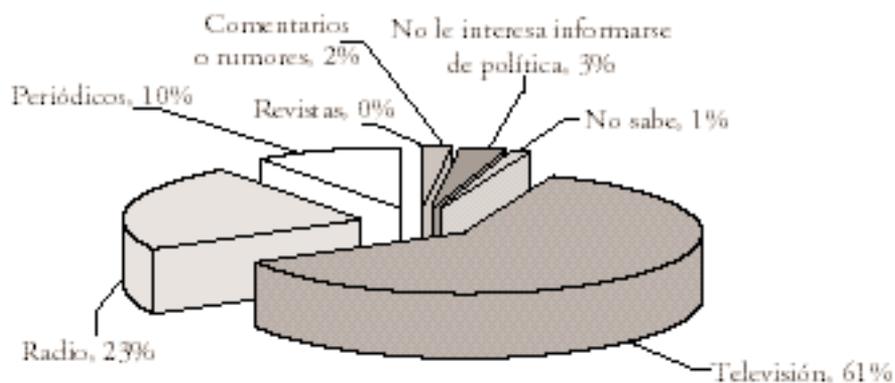
La función de los medios en esa relación entre ciudadanos y políticos tiene rasgos virtuosos y, también, perversos.

Sin los medios de comunicación, la política sería aun más ajena a los ciudadanos. Gracias a los medios, los ciudadanos se enteran de los asuntos políticos y de los propósitos o aseveraciones de quienes los protagonizan. Los medios contribuyen, en tal sentido, a nutrir a la ciudadanía de uno de sus atributos fundamentales: la posibilidad de ser ejercida de manera informada y oportuna. En las sociedades de masas que tenemos hoy día los medios se han convertido en articuladores —y a menudo en acaparadores— del espacio público. Sin ellos no podría haber iniciativas o mensajes políticos capaces de llegar a todos los ciudadanos. Además, los medios desempeñan una importante función como contrapesos del poder político.

Actualmente no hay política sin medios. En México, 84% de los ciudadanos manifiesta que, cuando se entera de asuntos políticos, es a través de la televisión

¹ En México ese esquema ha tenido éxito en el Instituto Federal Electoral. Entre los requisitos que deben cumplir los nueve consejeros con capacidad de decisión en ese instituto están el no haber encabezado nunca un partido político, ni haber sido candidatos a cargo de elección popular ni miembros de la dirección de partido alguno por lo menos en los cinco años anteriores a su designación. Un esquema similar ha sido puesto en práctica para conformar los órganos directivos de instituciones como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

o la radio. Únicamente 10% menciona a la prensa escrita como la fuente principal de su información política. La gráfica siguiente² muestra las inclinaciones expresadas cuando a los ciudadanos se les pregunta en qué medio se enteran de la actualidad política.



Fuente: Gráfica elaborada a partir de la segunda "Encuesta nacional sobre cultura y prácticas políticas ciudadanas", Secretaría de Gobernación, 2003

Gráfica 1. Medios en los cuales los mexicanos se informan de política.

Es evidente la preponderancia de los medios electrónicos como propagadores de información política. Sin embargo la supeditación de los ciudadanos a los medios electrónicos para enterarse de tales asuntos no ha devenido en una cultura política precisamente sólida. La misma encuesta, igual que otros estudios similares, permite confirmar el escaso conocimiento que existe acerca de las reglas del ejercicio de la política. Cuando a los entrevistados en ese sondeo nacional les preguntaron cuánto tiempo duran los diputados federales en su cargo solamente 37% supo la contestación correcta, 38% dijo que no sabe y 25% dio respuestas equivocadas.

Los medios no tienen la culpa de esa deficiente alfabetización política. La escuela, el entorno social y los partidos e instituciones estatales tampoco han logrado mucho para perfeccionar el conocimiento ciudadano acerca de los asuntos públicos. Pero es evidente que la información política, hoy día fundamentalmente irradiada por los medios, sigue siendo rudimentaria.

Periodistas y políticos: diferencias, complicidades y desencuentros

Ubicados en responsabilidades equidistantes pero también complementarias, periodistas y políticos se miran con inagotable recelo mutuo. En ocasiones los primeros atajan excesos de los segundos. Pero también es frecuente que, cada cual

² Información tomada de la segunda "Encuesta nacional sobre cultura y prácticas políticas ciudadanas" realizada en febrero de 2003 por la Dirección de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación y publicada en septiembre de este año. La pregunta fue "¿Cuál es el medio que más utiliza para informarse de lo que pasa en la política?". En la gráfica se indican los porcentajes obtenidos por los medios mencionados en primer término.

en su terreno, periodistas y políticos compartan intereses. Omisiones, negligencias y errores de unos, llegan a ser oportunidades para los otros. Esa tensión permanente es descrita por dos autores estadounidenses: “Así como los políticos a menudo aciertan al engañar al público, los periodistas a veces fracasan en su tarea para descubrir y describir la información relevante, conocible, que juega en el discurso público. Algunos cínicos creen que los políticos siempre mienten. No obstante, la frecuencia con la cual eligen hacerlo, teniendo éxito cuando lo hacen, se encuentra en parte en función de la vigilancia con la cual los reporteros descubren hechos, discriminan lo relevante de lo insignificante y mantienen todo eso en la vida pública como parámetros de veracidad. Cuando los reporteros desempeñan esas tareas, a los políticos y a aquellos que quieren influir en ellos les resulta más difícil desviarse de la verdad”.³

Encontrar y publicar la verdad constituiría uno de los mejores recursos para apuntalar una democracia. Pero tratándose de asuntos públicos en los que convergen intereses distintos e incluso enconados, eso no resulta sencillo y en ocasiones, tampoco es posible. El papel de la prensa para develar excesos y como contrapeso del poder resulta de la mayor utilidad en todo sistema político. Pero esa capacidad nunca sustituye los mecanismos de funcionamiento formal de una democracia.

Como todos sabemos —y padecemos— los medios no suelen cumplir cabalmente con esa función de intermediarios entre políticos y ciudadanos. No son los asuntos propuestos por los políticos sino la agenda que a partir de esos temas los medios deciden confeccionar lo que la sociedad llega a conocer, especialmente en los medios de mayor audiencia. Supeditado al tamiz de los medios, el discurso político queda expuesto de manera fragmentaria. A la preeminencia de los medios para definir los contenidos y espacios que adjudican a los mensajes de carácter político, se añade la subordinación de los profesionales de la política, y sus instituciones, a los formatos y modos impuestos por los medios mismos. Como ha sido ampliamente analizado en numerosos trabajos recientes, el sometimiento de la política a las exigencias del *marketing* suele implicar discursos huecos para audiencias súbitas. El ciudadano común podrá ver en el noticiero por televisión unos cuantos segundos de la alocución o la entrevista de un dirigente político y no su mensaje completo.

La parcialidad con que los medios difunden la política puede advertirse en las dos principales acepciones de ese término: a) la que muestran es únicamente una parte de la realidad y b) lo hacen tomando partido en cada asunto que difunden. La rapidez con que comunican los asuntos públicos pero, principalmente, el formato al que suelen ajustar sus informaciones, impiden que la mayoría de los medios difunda todos los ángulos de cualquier asunto público. Cada reportero o redactor, y desde luego los funcionarios que en cada diario, televisora o radiodifusora tienen la tarea de elegir el material que darán a conocer, seleccionan la in-

³ Kathleen Hall Jamieson y Paul Waldman, *The press effect. Politicians, journalists, and the stories that shape the political world*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, p. 165.

formación que a ellos les parece más interesante o que mejor se ajusta a sus criterios editoriales y/o empresariales.

Nada de eso es nuevo, ni sorprendente. Un rasgo consustancial a la comunicación de masas es la unilateralidad: unos cuantos —reporteros, redactores, personal técnico, directivos de cada medio— recogen, jerarquizan, confeccionan y publicitan la información que han de recibir millares o centenares de miles de lectores, radioescuchas o televidentes. La comunicación de masas es por definición autoritaria y se encuentra matizada por la perspectiva (corporativa y personal, política, económica o cultural, geográfica y generacional, etc.) de quienes participan en el proceso de selección y decisiones acerca de cada noticia.

Sin embargo, con frecuencia no pocos medios se presentan a sí mismos como pregoneros de toda la verdad, o de mensajes que no tienen matices políticos o que han sido definidos por el interés (fundamentalmente económico pero también de alguna otra índole) de cada empresa de comunicación y de los individuos que manejan la información dentro de ella. Las cantinelas con que los medios suelen ufanarse de la ausencia de sesgos en sus contenidos informativos (“la noticia de izquierda a derecha”, “objetividad y seriedad”, “un diario sin compromisos” “sólo la verdad”, “la información tal cual es”, etc.) son parte de los esfuerzos de autolegitimación de los medios. Sus audiencias no siempre advierten la parcialidad inherente a las noticias ni, sobre todo, las concepciones de la realidad que les proporcionan los medios.

Transacción constante: de la prebenda, a la confidencia

Los políticos no ignoran la intencionalidad de los medios pero, por lo general, aspiran a manejarla y beneficiarse de ella. Allí radica, posiblemente, una de las causas de la relación inestable, contradictoria y equívoca que suele haber entre políticos y medios. Los primeros, prefieren buscar con los medios un trato casuístico y discrecional antes que procurar una relación institucional y, si fuera posible, profesional. La negociación en cada tema, en ocasiones medio por medio, exige de los políticos un enorme esfuerzo de persuasión y regateo cuyos resultados son, por lo general, insuficientemente satisfactorios.

Dedicados en buena medida a congraciarse con los medios, no son pocos los políticos que descuidan el cumplimiento de otras tareas. Algunos consideran indispensable utilizar, sin ton ni son, cuanta oportunidad tienen para exponerse a sí mismos y sus opiniones en los medios de comunicación.⁴ La creencia de que se puede gobernar a través de los medios conduce a omisiones garrafales en la administración de los asuntos públicos e incluso al surgimiento de significativos vacíos políticos. Desde luego, hoy día es imposible gobernar sin tomar en cuenta a los medios de comunicación. Pero reconocer el carácter imprescindible que

⁴ En marzo de 2001, durante la inauguración de las nuevas instalaciones de Radio Red, el presidente Vicente Fox admitió: “No resisto ver un micrófono y no usarlo”. Durante su administración, los mexicanos hemos advertido las costosas consecuencias políticas de la incontenible proclividad del presidente Fox para hablar sin medida.

tienen no significa, necesariamente, tenerlos como los únicos espacios de interlocución y relación entre el gobierno y la sociedad.

Pareciera, sin embargo, que muchos políticos hacen proselitismo y, cuando ocupan cargos de gestión, gobiernan más en y para los medios que para la sociedad que los ha elegido. La relación entre políticos y medios —igual que, en buena medida, el resto de la política— suele convertirse en transacción continua. Así es la política, en casi todas las circunstancias. El problema en este caso radica en que, para buscar un trato favorable, los políticos les ofrecen a los medios beneficios mercantiles, administrativos y propiamente comunicacionales. Entre los primeros se encuentran la contratación de publicidad, prebendas a reporteros y privilegios legales y extralegales a directivos de las empresas mediáticas.⁵ Ésas fueron prácticas frecuentes en la relación entre el poder político y la prensa —especialmente la prensa escrita— en casi toda la segunda mitad del siglo XX.

En los últimos lustros del siglo numerosos funcionarios y dirigentes políticos comprobaron el deterioro de aquellos recursos para subordinar a la prensa. En algunos casos, a pesar del gasto en publicidad y prebendas, los medios de comunicación asumían posiciones distintas a las que trataban de inducir sus patrocinadores desde el poder político.

La diversificación de las fuentes publicitarias —tanto comerciales como de carácter político— y en algunos casos los ingresos monetarios por venta de ejemplares permitieron que algunos diarios y revistas adquirieran una nueva autonomía respecto de las fuentes de financiamiento tradicionales. Durante medio siglo la circulación había constituido un factor marginal para la subsistencia de la gran mayoría de la prensa escrita en México. Sólo unas cuantas publicaciones de contenido escabroso o frívolo y con centenares de miles de lectores, se daban el lujo de depender fundamentalmente de la venta de ejemplares. El resto ha tenido que apoyarse en la venta de anuncios en sus páginas.

En otros casos, la línea editorial de los medios más abiertamente supeditados al patrocinio legal y extralegal del poder político estaba tan notoriamente hipotecada a esos compromisos que su credibilidad, y por lo tanto su capacidad de persuasión, eran escasas. Los lectores por lo general son reacios a adquirir publicaciones ostensiblemente identificadas con un patrocinador o una posición política específicos. Quizás haya que tener precaución al identificar esa actitud con una conducta política avanzada. El discurso autolegitimador que los medios acos-

⁵ En México, como es sabido, durante largo tiempo era frecuente el soborno a numerosos periodistas. Aunque esa práctica ha menguado de manera significativa todavía se conocen expresiones de ella. Una investigación sobre el llamado cuarto poder en este país advierte: “Aunque el soborno de los periodistas nunca fue una forma particularmente eficiente de censura, representó sin embargo un componente clave en la venalidad generalizada que caracterizó al sistema de control de los medios en México. La corrupción de las infanterías ayudaba, así, a asegurar la influencia oficial sobre los medios informativos”. Chappel H. Lawson, *Building the fourth estate. Democratization and the rise of a free press in Mexico*, University of California Press, 2002, p. 37. A partir de entrevistas con periodistas mexicanos ese investigador estimó que en la Ciudad de México a mediados de los años noventa los reporteros que recibían sobornos iban desde 91 o 90% en algunos diarios (*El Heraldo*, *Diario de México*, *El Nacional* y *Unomásuno*) hasta 8% (*Reforma*). *Ibid.*, p. 213.

tumbran desplegar al definirse como imparciales y equidistantes de intereses ajenos a los estrictamente informativos ha sido engañoso, pero de reconocible eficacia. La mayoría de los ciudadanos tiende a considerar que los medios deben abstenerse de tomar partido o comprometerse con causas políticas sin reconocer que, más allá de las declaraciones de imparcialidad, prácticamente todos los medios respaldan o impugnan posiciones y personajes políticos. La idea de que los medios no han de tomar partido supone que la información puede ser aséptica y neutra, lo cual es imposible.

Parcialmente agotados los viejos recursos a partir de los cuales acordaban con los medios, los políticos tuvieron que ofrecer otro tipo de bienes para lograr la aquiescencia o al menos la atención de las empresas de comunicación. En vez de contratos de publicidad o regalos —en algunos casos además de ellos—, los políticos tratan de ofrecer a los medios material para nutrir sus espacios informativos. La *mercancía* que brindan como elemento de negociación en ese intercambio es de carácter mediático: declaraciones estridentes, informaciones llamativas y filtraciones, forman parte de esos bienes periodísticos.

Siempre, desde luego, cualquier gobierno u organización política necesita informar acerca de sus hechos y dichos. Ésa es una de las responsabilidades fundamentales de todo aquel que aspire a ser reconocido en el espacio público. Pero más allá del cumplimiento rutinario de tales quehaceres, los políticos han encontrado que para ganar presencia en los medios de comunicación necesitan incitarlos con declaraciones o informaciones suficientemente atractivas.

Mientras más agresiva, desmedida o estruendosa sea la declaración de un personaje político, mayor será el interés de los medios para propagarla de manera destacada. Mientras más perturbador o estrepitoso resulte, un documento *filtrado* a la prensa tendrá mayores posibilidades de alcanzar las primeras planas.

No hay sorpresa ni novedad alguna en esa vocación mediática por el escándalo. El amarillismo, para los medios, es mejor negocio que la información de asuntos rutinarios o no exorbitantes. Ya se sabe: que un perro muerda a un hombre no es noticia, pero lo contrario sí. El carácter mismo de la noticia en los medios lleva impregnada la necesidad de asombrar; de otra forma el periodismo no concitaría el interés de sus públicos. Pero la sorpresa de lectores, radioescuchas y televidentes, es procurada a partir de la fabricación de acontecimientos estrepitosos más que con la develación de auténticas novedades políticas o sociales.

Habitualmente atendida a que los políticos la nutran de primicias la prensa —electrónica y escrita— investiga poco pero chismorrea mucho. Más que hechos, los espacios dedicados a la información política suelen estar repletos de dichos. Y para que logren impresionar primero a la mayoría de los jefes de redacción y luego a los públicos de los medios, esos dichos por lo general tienen que ser expresiones estridentes o agresivas. Así como las malas noticias destacan mucho más que las buenas, las expresiones ríspidas tienen un impacto mediático más contundente que aquellas que no dramatizan. De allí resulta que en los espacios dedicados a temas políticos o sociales el contexto usualmente sea escaso pero, en cambio, abunden los pretextos: informaciones fragmentarias,

datos exiguos, declaraciones inconexas o repetitivas, explicaciones pobres o inexistentes.

La argumentación en extenso, cuando la hay, queda relegada para las páginas interiores de algunos diarios y —salvo excepciones cada vez más escasas— definitivamente excluida de los medios electrónicos. La radio y, de manera especialmente compulsiva, la televisión demandan concisión, sencillez y contundencia. Las frases cortas tienen más éxito mediático que las explicaciones en detalle. Muchos políticos aprovechan esa circunstancia y saben que si responden de manera escueta y ocurrente, encontrarán mejor espacio en los noticiarios. Otros, sufren el afán simplificador de los medios y con frecuencia de sus largos discursos o declaraciones la televisión y la radio solamente difunden las expresiones más destempladas —que no siempre son las más relevantes.

De la exigencia, al ruego: “La nota, señor, sólo queremos la nota”

A los reporteros sus directores y jefes de información les suelen pedir material capaz de perturbar o asombrar, más que de enterar o explicar. Los asuntos ordinarios difícilmente son noticia. En busca de *nota* los reporteros acostumbran requerir a los personajes políticos que les obsequien frases contundentes, aun cuando detrás de ellas no existan más que adjetivos de importancia solamente ocasional. Cuando no consiguen dichos notorios muchos reporteros —y antes que ellos, sus jefes de redacción— consideran que no han cumplido con su trabajo.

Más que con las anteriores consideraciones, la relación frecuente entre reporteros y políticos, así como la impaciencia para que en cada rueda de prensa se formulen declaraciones estridentes, puede ser descrita a partir de un ejemplo práctico. Hacia 2003 en México, seguramente el personaje público que tiene una relación más frecuente con reporteros es Andrés Manuel López Obrador, el jefe de Gobierno de la capital del país. Diariamente, de madrugada, incluso en días festivos y fines de semana, ese funcionario ha acostumbrado ofrecer una conferencia de prensa. El encuentro que tuvo el lunes 8 de septiembre de 2003 con los reporteros que cubren sus actividades no fue sustancialmente distinto a los que sostiene todos los días y nos permite ilustrar la estéril simbiosis que llega a entablarse entre periodistas en busca de disonancias junto a políticos en pos de espacio mediático.

Aquel día varios periodistas manifestaron interés por las encuestas que realiza el gobierno entre los habitantes de la ciudad. A pesar de la insistencia de sus entrevistadores López Obrador no quería revelar datos de esos sondeos. Los reporteros pasaban de un tema a otro en busca, siempre, de afirmaciones drásticas:

Silvia González, reportera de *Formato 21*: ¿Cuáles serían los puntos malos que usted está detectando en estas encuestas?

Andrés Manuel López Obrador: Bueno, los que siente la gente, los que percibe la gente. Hasta ahora, no, pues no quiero decir más que...

Israel Calderón, reportero de *El Valle*: Hay que ser autocríticos, ¿qué le falta a su gobierno?

López Obrador: No, hay que ser autocríticos, yo creo que hace falta trabajar

más en materia de seguridad, estamos trabajando todos los días, pero la gente quiere más resultados.

Silvia González: Eso sería el principal, ¿y luego el otro problema cuál sería?

López Obrador: Básicamente, pero en eso la gente reconoce que estamos avanzando, en materia de seguridad.

Silvia González: ¿Poco, regular o mucho?

López Obrador: Estamos avanzando.

Verónica Méndez, reportera de *XEW Radio:* ¿A partir de estas encuestas rediseña los métodos para combatir la inseguridad?

López Obrador: Sí, nos sirven mucho, aparte tenemos toda la información diaria que se presenta en las reuniones de gabinete, todos los días tenemos información de lo que sucede en la ciudad, o sea, estamos muy informados, la información es fundamental, no se puede gobernar sin información.

Arturo Páramo, reportero de *Reforma:* Hablando de encuestas, esa encuesta que se publica hoy que lo pone a usted como aspirante principal a la Presidencia de la República, ¿qué piensa de ella?

López Obrador: Pues, muy bien.

Arturo Páramo: Pero ya es una encuesta, no es una opinión de nosotros.

López Obrador: Sí, pero esas son otras encuestas, esas tienen que ver con la parte política, a nosotros nos importan mucho también, no también, las que nos importan son las que tienen que ver con el sentir de la gente en asuntos que le preocupan a la gente, o sea, lo cotidiano.

José Luis Palacios, reportero de *La Crisis:* ¿A la gente le importa también eso?

López Obrador: No, no, la gente no está pensando en eso, falta muchísimo tiempo.

Verónica Méndez: Pareciera que sí, el mismo Presidente ha dado prácticamente un banderazo de salida hacia la jornada de 2006 y estas encuestas, ¿usted cómo las ve, se convierten en un factor desestabilizador del país?

López Obrador: No, no es para tanto, no es para tanto.

Verónica Méndez: ¿Qué sucede con estas encuestas?

López Obrador: Pues es una forma de medir lo que está pensando la gente, pero nosotros no vamos a hablar de eso porque si no, nos llevaría mucho tiempo estar hablando de ese asunto y además se enojan.

Silvia González: ¿Sigue muerto políticamente en la carrera hacia el 2006?

López Obrador: No me...

Elizabeth Galindo, reportera de *Radio Fórmula:* ¿Le quitan el sueño estas encuestas que cada rato lo posicionan como candidato a la Presidencia?

López Obrador: Muy bien. Vamos a seguir pendientes del agua, de las lluvias.

Elizabeth Galindo: No, señor, o sea, ¿le quitan el sueño, le preocupa que cada rato estas encuestas le saquen...?

López Obrador: Me quita el sueño cuando llueve, por ejemplo, toda la noche llovió y empezó a llover fuerte otra vez a las 6 de la mañana y sigue lloviendo...

Elizabeth Galindo: No, señor, pero yo no le pregunté eso.

López Obrador: Sí, eso sí, antes, ¿saben qué? cuando llovía, dormía yo mejor, me arrullaba el agua...

Elizabeth Galindo: No, señor, no me entendió, yo no le pregunté eso, yo le pregunté sobre las candidaturas.

López Obrador: ...Ahora llueve y ya tengo que esperar....

Verónica Méndez: ¡Llueven las encuestas, es una lluvia de encuestas, esta lluvia de encuestas es lo que ahora no lo deja dormir?

José Luis Palacios: La nota, señor, sólo queremos la nota.

Israel Calderón: Oiga señor, nada más contésteme una cosa.

Arturo Páramo: ¿No le importan de veras?

Leonel Lázaro Tenorio, reportero del *Instituto Mexicano de la Radio:* Licenciado, ¿se registró un accidente en la mañana?

López Obrador: ...Sí.

Leonel Lázaro Tenorio: ¿Qué reporte tiene?

López Obrador: Es un accidente lamentable de un camión que trasladaba una trabe, se volteó, quedó la trabe atravesada en la zona de La Raza, desafortunadamente, lo lamento bastante, perdió la vida un trabajador, es una trabe que se trasladaba al Distribuidor Vial de Zaragoza, son maniobras muy riesgosas, muy peligrosas y suceden estas cosas, ya he dado instrucciones para que se atienda a los familiares y se vea lo del seguro y todo lo que corresponde en estos casos.

De no haber sido por la pregunta del reportero del IMER, López Obrador habría tenido que seguir eludiendo la presión del resto de los periodistas. Durante los casi ocho minutos que duró la conversación antes transcrita el gobernante de la Ciudad de México no hizo una sola declaración que pueda considerarse de interés periodístico. No se mencionó hecho novedoso alguno. Todo ese tiempo, reporteros y funcionario mantuvieron una simpática pero, a la postre, desgastante esgrima. Ni el jefe de Gobierno tenía nada que decir, ni los reporteros llevaban inquietudes originales para plantearle.

El extenso ejemplo que hemos reproducido resulta aún más significativo porque con frecuencia se ha considerado que, de los políticos mexicanos, López Obrador es el que tiene una mejor relación con los periodistas. Y, viceversa, se trata de uno de los personajes públicos a quien los reporteros profesan más simpatía.

Cuando la prensa crea posturas a modo.

Distorsiona, que algo queda

No todos los políticos disfrutaban de tanta condescendencia. A muchos otros les ocurre que por muy cuidadosas que sean sus declaraciones, habrá medios que quieran ajustarlas a sus respectivas agendas, miradas o concepciones. En numerosas ocasiones las preferencias, las fobias o los prejuicios de reporteros y directivos mediáticos se sobreponen a la claridad en la exposición de dichos y hechos del mundo político.

Otro ejemplo. El ex presidente Carlos Salinas de Gortari ha sido uno de los personajes de perfil más controvertido en México desde el último lustro del siglo

xx. Después de haberlo erigido como uno de los personajes con mayor consenso en la historia contemporánea de México, poco después de su gobierno los medios depusieron a Salinas del pedestal donde lo habían encumbrado.⁶ Es posible que esa aciaga imagen pública vaya difuminándose. Pero casi una década después de que concluyó su administración, en numerosos medios a Salinas se le abomina con tan encendido encono como escasa cavilación. A menudo, en los comentarios políticos e incluso en las entrevistas con personajes públicos el nombre de ese ex presidente aparece sin que venga a cuento. Más allá de su presencia pública real, ha existido una magnificación mediática que, aun cuando sea para denostarlo, mantiene a Salinas como personaje insoslayable.

El domingo 27 de julio de 2003 los lectores de *La Jornada* desayunaron frente a este titular de primera plana:

El PAN, dispuesto a negociar con Salinas: Barrio

Arriba de ese vistoso encabezado, un cintillo proclamaba:

¿Quién de verdad está libre de alguna culpa?

Y bajo el titular principal, se añadía:

Para resolver asuntos del país no se puede descalificar a nadie.

A juzgar por esos encabezados el Partido Acción Nacional, a cuyo coordinador parlamentario se le atribuían esas declaraciones, había resuelto pactar una alianza con el ex presidente Salinas. La mayoría de los lectores del diario, que no siempre leen las notas completas, pudo haberse quedado con esa impresión. Pero la información indicaba otra cosa. La mención del ex presidente se había debido a la insistencia de la reportera de *La Jornada* y no a una decisión previa del dirigente de los diputados de Acción Nacional. A Barrio, ese diario lo mostró haciendo una declaración que, en rigor, no había dicho.

La entrada de ese texto, firmado por Georgina Saldierna, rezaba:

De darse la situación, el Partido Acción Nacional (PAN) no rechazará negociar incluso con el ex presidente Carlos Salinas de Gortari, adelanta Francisco Barrio Terrazas, próximo coordinador de los diputados federales de ese instituto político.

Más adelante la nota describía parte del diálogo entre la reportera y el dirigente panista:

⁶ Acerca de la construcción y posterior demolición mediática de la figura pública del ex presidente Salinas nos ocupamos en un apartado de nuestro libro *Volver a los medios. De la crítica, a la ética*, México, Cal y Arena, 1997. pp. 34 y ss.

—*¿Acción Nacional ha medido el costo político de aprobar medidas que finalmente están en el proyecto del Partido Revolucionario Institucional? Es decir, ¿el PRI va a ser lo que el PAN fue para el PRI en el sexenio salinista?*

—Esas cosas inevitablemente se van a seguir dando. Veo virtualmente imposible que el partido gobernante tenga el control absoluto de todo... lo importante es si las reformas le van a beneficiar al país o no. Si es bueno para México, puede haber la motivación de ir adelante, incluso pagando el costo político...

—*En el pasado no sólo hubo señalamiento de su acercamiento con Zedillo. También se afirmó que era el panista más salinista. ¿Cuál es su relación con el ex presidente?*

—No tengo en este momento ninguna comunicación con el ex presidente. En aquella época, cuando yo era gobernador y él era presidente, busqué tener una buena relación con el gobierno federal; era parte de mi responsabilidad. Igual lo hice cuando el presidente ya era Zedillo. No creo que en esos seis años haya nada que se pueda señalar como una conducta en la que haya sacrificado principios o normas éticas para quedar bien en una coyuntura política. No hay motivo por el que pueda sentirme apenado o arrepentido o mucho menos...

—*O sea, ¿si es necesario hablar con el mismo Salinas, lo van a hacer?*

—Por supuesto que sí. El punto es no prestarse a situaciones inadecuadas. Esto no quiere decir que avalemos a persona alguna o ciertos manejos. Lo que le quiero decir es que tenemos la apertura de tratar en el mejor ánimo de que los acuerdos se den sin incurrir en prácticas o acciones indebidas.

—*¿Ha habido algún contacto con el ex presidente?*

—No. No he estimado necesario hacerlo. Y los contactos que he tenido con otros actores ya se conocen. Si alguno de ellos está cercano o no, no creo que sea el factor determinante para decidir si me reúno con alguien...

—*¿No resulta vergonzoso negociar con un personaje cuestionado y controvertido como el ex presidente?*

—Si ése fuera el criterio, tendríamos que eliminar de las mesas de negociación a muchas personas. ¿Quién, la verdad, está absolutamente libre de toda culpa?... Nunca he sido partidario de descalificar de manera absoluta a personas, menos cuando tienen una responsabilidad en el área pública. Si uno se pone a descalificar interlocutores, lo más probable es que uno también acabe descalificado.

Trivializadora politización; transgresora mediatización

La política, a diferencia de lo que a menudo se supone, permea casi todo en el espacio público contemporáneo. Nos referimos a la imbricación entre los más variados asuntos y el sesgo político que adquieren en los medios. La información policiaca, los deportes, la sección de obituarios, los espectáculos y desde luego las noticias financieras, suelen estar teñidos por una politización que parece tan omnipresente como inevitable.

Esa *politización* del espacio público que está ocupado por los medios no significa que la agenda de los políticos y los partidos sea compartida por la sociedad. Tampoco quiere decir que las convicciones participativas de los ciudadanos

se hayan incrementado sustancialmente. Lo que ese matiz indica es que en la cobertura de los asuntos más variados, los medios tienden a resaltar las implicaciones relacionadas con la disputa por alcanzar o controlar el poder en cada uno de los ámbitos de la vida social.

En palabras del especialista salvadoreño Mario Alfredo Cantarero: “La prensa, televisión y la radio, muchas veces por consentimiento y algunas por desconocimiento profesional, han sido asaltados por el criterio y la metodología de que sólo es noticiable aquello que se enfoca y dimensiona políticamente. En síntesis, el discurso mediático noticioso ha espectacularizado políticamente todos los ámbitos de la vida social. Entre otros, el medio ambiente, la educación, la infancia, las mujeres, el deporte, la navidad, la desesperación y el sufrimiento de la población son hechos que huelen permanentemente a ‘interés político’, entendido éste como la única razón que da sentido a los eventos que ocurren en el presente social”.⁷

La propagación mediática les confiere a todos esos asuntos una dimensión pública que de otra manera no tendrían. Junto con la omnipresencia de los medios, asistimos a un creciente interés de la sociedad por los temas que se ventilan en ellos. La diversidad de opiniones, que es parte de la democracia contemporánea, pero, también, la frecuente ausencia de jerarquización en el debate público tienen como resultado la propagación de una atronadora querrela permanente. No está mal el hecho de que todo se discuta. El problema es que la discusión de casi todos los temas se realiza en los mismos planos y con los mismos recursos. Los medios señalan —o recogen— temas y prioridades, les dan espacio, los ventilan por unos cuantos días y al cabo de poco tiempo los abandonan sin darles seguimiento y sin que, la mayoría de las veces, haya existido una auténtica deliberación ciudadana acerca de ellos.

Esa secuencia puede reconocerse en la exposición de los asuntos más variados, desde el arbitraje en un encuentro de fútbol, las vicisitudes de los participantes en un *reality show* televisivo y las consecuencias del cambio climático mundial, hasta una sesión del Senado o el tipo de cambio de nuestra moneda frente al dólar. Uno tras otro, esos hechos se confunden en el constante estruendo que constituye su exhibición mediática. Los ciudadanos los conocen, pero no por ello los comprenden mejor, como apuntaremos más adelante. Y nada de ello modifica las condiciones en las cuales los espectadores se enteran de tales asuntos. Al respecto, añade Cantarero para comentar la politización de mensaje público en su país: “Sin embargo, en el otro contexto del proceso comunicativo, los usuarios de los medios informativos y del discurso político se comportan con otra lógica. La población recibe la información difundida, pero su interpretación del mensaje la hace a partir de su situación de vida en un aquí y ahora real, ‘al rojo vivo del día a día’, como dice la población. De esa evaluación entre mensaje propagandístico y realidad vivencial, precisamente surge esa actitud displicente de la mayoría de los salvadoreños con respecto no sólo al mensaje recibido sino a los eventos po-

⁷ Mario Alfredo Cantarero, “Entre el discurso político electoral y la desconfianza ciudadana”, *Sala de Prensa*, 43, mayo de 2002: <http://www.saladeprensa.org/>

líticos, como se puede ver en su paupérrima participación en las últimas 5 elecciones presidenciales. Al ciudadano, le preocupa, principalmente, la situación de vida, el comer diario y el diario sobrevivir”.⁸

Al cargar las tintas —o aumentar el volumen del audio— para destacar las implicaciones políticas, los más diversos temas se vuelven campo de litigio mediático y social. Ciertamente muchos de los conflictos contemporáneos, en las más diversas áreas de actividad, están relacionados con negligencias o excesos de los gobernantes: tienen implicaciones políticas independientemente de que sean expuestos, o no, en los medios de comunicación. Al ser incorporados al repertorio de entretenimiento e información que ofrecen los medios todos esos acontecimientos quedan, al menos en parte, sometidos al vaivén comunicacional.

La *politización* de los asuntos públicos incluye, también con frecuencia, la intrusión mediática en la vida privada. Esa transgresión afecta tanto a personajes que tienen responsabilidades públicas como a ciudadanos sin ellas. El sesgo político que puedan tener lleva a no pocos medios a considerar que las actividades familiares, la comida que consumen, los gustos literarios o las vacaciones veraniegas de los gobernantes tienen que someterse al escrutinio de cámaras y micrófonos de la televisión y la radio. La proliferación de *paparazzi* obedece, en parte, a esa compulsión mediática por la vida privada de los famosos. Recientemente la industria mediática también ha encontrado rentable la exhibición de ciudadanos en situaciones extravagantes o embarazosas. Por ejemplo, cuando son aprehendidos por la policía: aunque no se les hayan fincado cargos judiciales, son mostrados en la televisión o retratados en la prensa sensacionalista, como si hubieran cometido un delito.

Además de ese entremetimiento en la intimidad o la vida personal de los ciudadanos, la traslación de asuntos del orden privado al terreno de los acontecimientos públicos tiene implicaciones formales, legales y culturales, entre otras. Por una parte, la mudanza de escenarios suele confundir tanto a espectadores como a protagonistas de tales asuntos. Cuando un litigio judicial no se dirime en los tribunales sino fundamentalmente en los medios de comunicación, estamos ante una politización que afecta las reglas y a los actores de un acontecimiento.

Con frecuencia la politización constituye una forma de desnaturalización de los hechos públicos. Ese efecto es muy claro cuando un diferendo pasa del campo de la justicia, al de los apremios políticos. El español Mariano Arnal define con claridad esa tendencia: “¿Y qué es eso de **politizar**? Es meter los políticos las manos en algo que no les corresponde; es ampliar la dominación política hacia alguna área que no debiera estar sometida a los políticos. Así cuando decimos por ejemplo que se **politiza** la justicia, nos referimos a que los jueces (en las más altas magistraturas, que es de donde salen las directrices para el resto) se comprometen con los políticos y con la política. Desde el momento en que los empresarios deben subvenciones y contratas a los políticos (en España, además, calificaciones y recalificaciones de terrenos), y los altos funcionarios deben sus puestos también a los políticos, está claro que unos y otros les deben fidelidad. El resultado inevitable es que por es-

⁸ *Ibid.*

te procedimiento quedan politizadas la economía, la justicia, las universidades, las congregaciones religiosas, todo lo **politizable** en fin, que es realmente todo”.⁹

Todo puede ser politizado, en efecto. El debate público tamizado y determinado por los medios alcanza todos los ámbitos. No hay —o casi no hay— asunto que escape a la inquisitiva mirada mediática. Pero la politización que esa intervención implica no significa, necesariamente, que los asuntos expuestos a la curiosidad pública sean desplegados con más detalle, o que la deliberación acerca de ellos les permita a los ciudadanos entenderlos mejor. Esa politización no conduce a que tales y muy diversos temas sean conocidos —y mucho menos entendidos— con mayor densidad o seriedad. Simplemente implica su incorporación a un carrusel mediático que los expone, usufructúa, mezcla y desecha con la misma holgura con que, de inmediato, asume otros temas similares.

Mediáticamente politizados, los temas que desfilan por el tablado del *info entretenimiento* quedan casi instantáneamente desprovistos de muchos de sus significados peculiares. La complejidad de cada tema es compendiada en unos cuantos o minutos —a veces tan sólo segundos. La experiencia, los antecedentes, las opciones y opiniones que hay en cada conflicto son soslayadas en beneficio de la concisión mediática. Cuando un medio publica datos biográficos, respaldo estadístico, premisas legales o referencias cronológicas de un asunto se dice que hace periodismo de investigación y a ese ejercicio se le considera admirable y especial. Lo es, en efecto, y el hecho de que tal comportamiento sea excepcional indica la pobreza de contenidos que suelen recibir los consumidores de la información mediática. Por lo general los medios muestran personajes sin historia, cuya relevancia obedece sólo a la vicisitud, casualidad, desgracia o hazaña que hayan protagonizado. Si hace una centuria José Ortega y Gasset podía decir *yo soy yo y mi circunstancia*, hoy día los protagonistas de los acontecimientos mediáticos apenas pueden afirmar *yo soy yo y mis 15 minutos de fama*.

Privados de su circunstancia, los despersonalizados protagonistas del *info entretenimiento* perduran tanto como la coyuntura que les ha permitido llegar al escenario mediático. Tan pronto transcurra el efecto social del episodio policiaco, la proeza deportiva o el hallazgo científico que les han dado notoriedad, o apenas finalicen la gestión senatorial o el periodo de gobierno para los que han sido designados, la mayoría de esos personajes transitarán hacia el vasto y a menudo olvidadizo archivo de acontecimientos ya ordeñados por los medios.

La democracia entendida como negocio. (Y Maradona vs. Kant)

Tales son los parámetros que los medios suelen utilizar cuando se ocupan de la política. Sometidos a esa descripción sesgada, los ciudadanos encuentran sustento y amplificación a los motivos que ya tenían para recelar de la política y los políticos.

⁹ Mariano Arnal. “Politización”, en *Léxico Derecho-Justicia-Política*: <http://www.elalmanaque.com/politica/POLITIZACION.htm> (los términos en negritas aparecen así en el texto original).

Cuando del quehacer político se propagan de manera fundamental los acontecimientos destemplados y muy poco la lenta construcción de acuerdos o la cotidiana gestión administrativa, es natural que en la percepción que los ciudadanos tienen de los asuntos públicos dominen la desconfianza y la malquerencia.

Las quejas que a menudo expresan los gobernantes cuando dicen que los medios destacan solamente sus errores y no toman en cuenta los aciertos que también puedan tener, resultan explicables pero no pasan de ser exhortaciones en el vacío. No es tarea de los medios servir como propagandistas del poder. Pero la subordinación de cualquier responsabilidad pública a las prioridades mercantiles se convierte en un elemento desfigurador de la política y de otros terrenos de interés para la sociedad. Marco Levario ha cuestionado, con agudeza, “los reflejos empresariales de no pocos medios de comunicación para los que la política es sólo negocio si deviene espectáculo u oportunidad para denostarla o en procesos electorales para facturar muchos anuncios y crear el contexto de su difusión, o sea, generar efímeros programas de análisis rumbo a la madre de todas las batallas en las que erigen cada proceso electoral”.¹⁰

Gracias al desmedido afán de los partidos por lograr presencia en los medios, la política, además de escenario para la negociación de intereses, se ha vuelto un negocio por sí misma para las empresas de comunicación más influyentes. El mismo autor recuerda que en México el propietario de Televisa, Emilio Azcárraga Jean, admitió con desparpajo que para esa empresa la democracia es buen negocio. “Televisa concentra aproximadamente el 55% de los gastos electorales de los partidos políticos —le sigue Televisión Azteca con cerca del 20% y luego las radiodifusoras y, por último los medios impresos, que captan alrededor del 10% de los anuncios”.¹¹

Así que la democracia para los dueños de los medios puede ser entendida, quién lo dijera, prácticamente como una mercancía. Las elecciones, de esa manera, no son una oportunidad de revisión y cambio de las políticas públicas y de sus ejecutores sino, simplemente, la temporada para ensanchar el beneficio mediático. La política, desde ese punto de vista, se limita a ser fuente de mensajes en cuya comercialización radica el interés primordial de las empresas de comunicación.

La política, que es una actividad cruzada por múltiples contradicciones y que lo mismo tiene rasgos virtuosos que está saturada de abusos y perfidias, es adezada o deformada según las posibilidades de lucro que pueda significar para las empresas mediáticas. Asistimos, entonces, no sólo a la desnaturalización de la política sino, más aún, a la privatización del espacio público —dominado por los medios— donde ella se desarrolla.

En esas condiciones, ¿cómo no va a extenderse el malestar ciudadano ante la política? Es muy importante recalcar que no toda la percepción que la sociedad tiene del quehacer político se encuentra determinada por la sesgada intencionali-

¹⁰ Marco Levario Turcott, “El aporte de los medios a la democracia”, ponencia presentada en la Feria Internacional del Libro Universitario, Xalapa, Veracruz, 3 de octubre de 2003.

¹¹ *Ibid.*

dad mediática. Pero sí puede reconocerse que, en muy amplia medida, la idea que los ciudadanos tienen de los asuntos políticos se encuentra tamizada por la información que obtienen a través de los medios, especialmente de carácter electrónico.

Destilados en el cernidor mediático, los temas políticos y sus protagonistas confirman las débiles expectativas que los ciudadanos tienen acerca de ellos. José Joaquín Brunner ha recordado los efectos que alcanza la “cultura del cinismo político”, como algunos autores denominan el entorno donde se reproduce el desencanto ciudadano respecto de los asuntos públicos. “Los medios de comunicación —explica el politólogo chileno— alimentan y a la vez se nutren de ese clima cultural. Su representación de la política democrática como una esfera de pocos actores, que se hallan trenzados en debates inconducentes sobre unos pocos puntos menores de la agenda, apartados de los problemas vitales de la gente —el ‘país real’— y comprometidos nada más que con sus propios intereses, ofrece un cuadro que resuena profundamente con los sentimientos dominantes dentro de la sociedad”.¹²

Trivializados los hechos públicos, convertidos sus protagonistas en actores del espectáculo mediático, simplificados o desdeñados —cuando existen— los proyectos y las ideas de esa índole, es entendible la mala fama que alcanzan la política y los políticos en la mediatizada sociedad contemporánea. La hegemonía mediática en el espacio público y la preponderancia de la fabricación televisiva en la percepción de la política, han transformado no sólo la relación entre ciudadanos e instituciones sino, incluso, las pautas fundamentales del proselitismo y la formación de consensos en las sociedades contemporáneas.

En palabras del citado Brunner, los medios de comunicación, “han terminado por cambiar incluso la propia escena de la política democrática”. Las implicaciones de esa traslación, que no significa avances sino empobrecimiento para la política, sus contenidos y protagonistas, son de la mayor gravedad. En estas condiciones, como deplora el mismo autor, “la democracia empezaría a abandonar el marco de la razón comunicativa, donde inicialmente quiso colocársela, y se ubicaría cómodamente en el terreno de las emociones y las imágenes. Finalmente, Maradona ha sido más fuerte que Kant” ●¹³

¹² José Joaquín Brunner, “Política de los medios y medios de la política: entre el miedo y la sospecha”, *Diálogos*, revista de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social, núm. 49, Lima, octubre de 1997.

¹³ *Ibid.*

N

Elecciones en 2003. El alejamiento de las urnas

Jacqueline Peschard*

Introducción

No cabe duda de que el dato más relevante de las elecciones intermedias de 2003 fue la caída en la participación electoral. Y esto es así no sólo por la reducida cifra de participación electoral, sino porque la democracia mexicana se estrenó hace apenas unos años, después de un largo y accidentado proceso de transición y porque estos comicios ocurrieron a la mitad del primer gobierno de alternancia en el Ejecutivo federal.

La asistencia a las urnas el 6 de julio de 2003 alcanzó apenas 41.7% de los electores potenciales, lo cual representa la proporción más baja de participación de la historia contemporánea de México (es decir, desde 1946, cuando se promulgó la primera ley electoral federal) (cuadro 1). El dato es doblemente significativo, porque en buena parte de toda esta época no hubo certeza sobre las cifras de participación electoral, debido al control que tenía el poder sobre el escrutinio en los comicios.

Para ilustrar la caída de la participación en 2003, vale la pena tener en cuenta que los 26 968 371 electores que acudieron al llamado de las urnas es una cifra que apenas se acerca en números absolutos a la votación de 1991, cuando el padrón electoral contaba únicamente con 36 376 167 ciudadanos, es decir, cerca de 29 millones por debajo de lo que registra el actual con 65.3 millones.¹ Más aún, independientemente del porcentaje de votos que obtuvo cada uno de los tres principales partidos políticos, en todos los casos, la cantidad de votos absolutos captados por cada uno de ellos fue menor a la obtenida en las elecciones intermedias previas de 1997 (el PRI obtuvo 2 millones de votos menos, el PAN 100 mil menos y el PRD 3 millones menos).²

Otro dato significativo de esta elección fue el elevado número de votos nulos que ascendió a 920 mil (3.5% del total)³ que si bien representa a electores que

* Consejera electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

¹ La cifra del padrón electoral de 1991 es de Silvia Gómez-Tagle, *Las elecciones de 1991. La recuperación oficial*, México, La Jornada y G.V. Editores, 1993.

² Datos provenientes de las "Estadísticas de las elecciones federales", 1997, Instituto Federal Electoral.

³ Los votos nulos en 2000 representaron 2.3% y en 1997, 2.8%. "Estadísticas de las elecciones federales", 1997 y 2000, Instituto Federal Electoral.

Cuadro 1. Evolución del abstencionismo*
(1946-2003)

<i>Año</i>	<i>Abstención</i>
1946	13.6
1949	27.7
1952	25.5
1955	31.2
1958	28.4
1961	31.7
1964	33.4
1967	37.1
1970	35.7
1973	39.6
1976	38.0
1979	50.7
1982	33.2
1985	49.4
1988	52.6
1991	34.4
1994	22.8
1997	43.0
2000	36.8
2003	58.5

* Elecciones de diputados federales.

Fuentes: Periodo de 1946 a 1958, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados* y Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Ediciones ERA, 1965; de 1961 a 1988, Silvia Gómez Tagle, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, El Colegio de México, 1990; de 1991 a 2000, *Atlas electoral federal de México 1991-2000*, México, Instituto Federal Electoral, 2000 (CD), y para 2003, cifras del Instituto Federal Electoral.

sí asistieron a las casillas, su decisión fue no favorecer a algún partido o candidato en particular, al igual que en el caso de los abstencionistas. Empero, los votos nulos corresponden a electores que tuvieron que invertir tiempo y esfuerzo para contar con su credencial para votar actualizada —cuya carencia es una razón importante para no participar en los comicios—,⁴ así como para trasladarse a la casilla respectiva a emitir su voto, con el propósito de manifestar su rechazo a la oferta política en su conjunto, es decir, se trata de ciudadanos participativos, pero abiertamente inconformes con la convocatoria existente.

⁴ De acuerdo con una encuesta nacional hecha en vivienda a abstencionistas, realizada por el periódico *Reforma* el 7 de julio de 2003, 28% de las razones aducidas fue la falta de credencial actualizada.

Es casi un lugar común afirmar que no hay una explicación unívoca detrás del abstencionismo, pues el fenómeno puede reflejar desde conformidad pasiva con el estado de cosas, indiferencia o desapego, hasta rechazo abierto a la oferta política en particular o incluso al sistema electoral y al régimen de partidos mismo. En todo caso, el distanciamiento de los ciudadanos en ocasión de la renovación de sus representantes populares es un fenómeno que refleja un cierto deterioro de la vida democrática. Ya decía Alexis de Tocqueville que la participación de los ciudadanos en las elecciones es la “escuela de la democracia”, por lo que un incremento sensible en la abstención es necesariamente una llamada de atención respecto de la operación de la misma.

En efecto, la participación política es uno de los indicadores de la solidez de una democracia, y la participación electoral es su modalidad básica, primaria, no sólo porque el origen del poder está en la voluntad de los ciudadanos expresada en el sufragio, sino porque la democracia es un régimen incluyente, de puertas abiertas para que los ciudadanos expresen sus demandas e influyan en la adopción de las decisiones públicas. De ahí se deriva que la participación política sea una palanca esencial de la legitimación del régimen democrático, pues da cuenta del compromiso de la población en los asuntos del conjunto de la sociedad, que son el ámbito de responsabilidad del poder público.

Si bien la participación de las masas es esencial para la vida de la democracia representativa, existen dos grandes posiciones sobre la cantidad de participación que se requiere: la *minimalista*, herencia de Joseph Schumpeter, que sostiene que la participación de los ciudadanos se limita a la elección de sus gobernantes y representantes cada cierto tiempo, así como al escrutinio permanente de las acciones del gobierno, y la *maximalista*, inspirada en Rousseau, que concibe la democracia como preocupación permanente de los ciudadanos y en la que el activismo es un valor en sí mismo. En todo caso, una democracia todavía en proceso de consolidación o afianzamiento, como la mexicana, requiere que uno de los canales fundamentales de comunicación entre el poder y la sociedad, como es el electoral, se mantenga vivo y activado.

Aunque en la actualidad, las democracias más establecidas han venido experimentando en general un descenso en la participación electoral, y ello obedece, entre otras razones, al desvanecimiento de los grandes referentes ideológicos que determinaban las principales divisiones políticas, el abstencionismo cobra significados particulares en los distintos sistemas políticos y en las coyunturas específicas.

Así como hay múltiples formas de comprender el abstencionismo, también hay una variedad de factores que influyen en éste, en cierto momento político. De tal suerte, es posible identificar detrás del abstencionismo en las elecciones intermedias de 2003 factores eminentemente técnicos, al lado de factores políticos y político-culturales.

Factores técnicos detrás del abstencionismo

Por su propia naturaleza, las elecciones de medio periodo son siempre menos participativas en cualquier circunstancia y latitud, debido a que la oferta política

se dispersa en una multiplicidad de candidatos que compiten en pequeñas áreas o distritos electorales, es decir, no hay figuras centrales que encarnen personalmente la disputa electoral. Esta fragmentación de la oferta política impide que el electorado asocie un programa o un tema político de campaña con una personalidad específica, capaz de dotar a la elección de cierta dramatización, necesaria para activar cualquier competencia.

Este rasgo distintivo de las elecciones de medio periodo pesa tanto sobre la respuesta de los electores, que su efecto puede observarse en las cifras mismas de participación en los diferentes estados. Así, de los 11 estados en los que se registraron los niveles más elevados de participación electoral del país, 10 son entidades en las que las elecciones federales coincidieron con comicios locales (en seis casos se renovaron además de ayuntamientos y congresos locales, las gubernaturas). Las elecciones locales conllevan asuntos de mayor y más directo interés para los ciudadanos, por lo que tienden a atraerlos en mayor número y, al ser concurrentes con las elecciones federales, suelen elevar la participación electoral (cuadro 2).

Por otra parte, el sector de la población que tradicionalmente acude menos a la convocatoria electoral es el de los jóvenes, porque se trata de una participación política muy formal y convencional —sólo se realiza en periodos previamente establecidos y para elegir de entre aquellos registrados con anterioridad como candidatos. Es bien sabido que los jóvenes prefieren una participación política más espontánea y en favor de demandas sociales más novedosas o radicales.

Dado que el crecimiento del listado nominal de electores entre elección y elección se compone en lo fundamental de los jóvenes que alcanzan el estatuto de ciudadanos (de los 6.5 millones de nuevos electores registrados entre 2000 y 2003, 5.5 millones corresponden a jóvenes de 18 a 20 años), la proporción de jóvenes entre 18 y 34 años en el registro electoral de 2003 representó 46.55% del universo total de electores.⁵ Dicho de otra manera, casi la mitad de los potenciales votantes se ubicaba en la franja de los que históricamente se rehúsan a sufragar.

La movilidad territorial de la población, que en nuestro país alcanza un promedio de 20% anual, es otro elemento que influye en el abstencionismo, sobre todo en una elección en la que sólo se renueva la Cámara de Diputados. Los cambios de domicilio que no son reportados al Registro Federal de Electores colocan a los ciudadanos lejos de la casilla en la que están registrados, exigiéndoles un mayor esfuerzo de traslado para poder emitir su voto.

Las casillas especiales que se instalan en cada distrito electoral para las personas que se encuentran fuera de su sección electoral, solamente pueden ser utilizadas, en una elección intermedia, por aquellos votantes que estén dentro de la circunscripción a la que pertenece su distrito electoral y no en cualquier parte del país, como sí sucede cuando se trata de una elección presidencial.

Para la elección de 2003, todavía 19% de los electores con credencial para votar se ubicaba fuera de su lugar de residencia registrado en el padrón electoral, fundamentalmente debido a migración interna o externa. Con ello, dichos ciuda-

⁵ Datos del Registro Federal de Electores, junio de 2003.

Cuadro 2. Abstención electoral por entidad federativa
(2003)

<i>Entidad federativa</i>	<i>%</i>
Aguascalientes	58.4
Baja California	68.8
Baja California Sur	62.5
Campeche*	38.5
Coahuila	66.9
Colima*	44.9
Chiapas	68.2
Chihuahua	65.2
Distrito Federal*	56.1
Durango	61.7
Guanajuato*	51.0
Guerrero	66.8
Hidalgo	61.5
Jalisco*	45.7
México	63.8
Michoacán	65.7
Morelos*	51.8
Nayarit	62.7
Nuevo León*	46.7
Oaxaca	61.0
Puebla	62.3
Querétaro*	43.1
Quintana Roo	66.5
San Luis Potosí*	55.2
Sinaloa	59.6
Sonora*	47.8
Tabasco	59.1
Tamaulipas	59.9
Tlaxcala	66.6
Veracruz	57.4
Yucatán	50.5
Zacatecas	57.4
<i>Nacional</i>	<i>58.5</i>

* Entidades federativas con elecciones concurrentes.

Fuente: Instituto Federal Electoral.

danos quedaron a una distancia no siempre accesible de su sección electoral, que es en la que está registrado su nombre.⁶

⁶ De acuerdo con el "Informe final de los estudios realizados por el Comité Técnico del Padrón Electoral", el nivel de desactualización del padrón electoral era de 18.9%, México, Instituto Federal Electoral, mayo de 2003.

Un factor adicional que debe tenerse en cuenta es que la autoridad electoral únicamente puede eliminar del padrón, por fallecimiento, a aquellos ciudadanos de los que el registro civil haya tenido conocimiento y exista un acta de defunción. Sin embargo, por medio de trabajos de campo, el IFE identificó para 2003 alrededor de 700 000 personas que ya murieron y de quienes no existe documentación-soporte que permita darlos de baja del registro electoral. Éste es otro factor que contribuye al incremento de las cifras de abstención.

Por último, la amplia cobertura del padrón electoral hoy (94.2% de los mexicanos en edad para votar) no obedece mayoritariamente a la voluntad decidida de los ciudadanos de contar con el instrumento para sufragar, debido a que la credencial para votar es también un documento de identificación ampliamente reconocido. De acuerdo con una encuesta levantada por el periódico *Reforma* días después de la elección, 45% de los entrevistados afirmó que la principal razón por la que había obtenido su credencial de elector había sido para realizar trámites que requerían identificación oficial, mientras que solamente 20% afirmó haberlo hecho para poder votar en las elecciones. Sólo el 35% restante sostuvo haber solicitado su credencial de elector por ambas razones.⁷

Este conjunto de factores técnicos apunta en la dirección de que al menos una franja del fenómeno de la abstención obedece a cuestiones técnico-jurídicas relativas a la manera como está estructurado el padrón electoral, cuyo principal objetivo es lograr que el mayor número de ciudadanos se inscriba en el listado para propiciar el ejercicio del voto.

Factores políticos detrás del abstencionismo

El conjunto de factores políticos que se conjugan en una coyuntura comicial repercuten en la respuesta de los ciudadanos al llamado de las urnas. La existencia de condiciones equitativas de competencia y garantía de respeto escrupuloso al voto, además del número y perfil de los partidos políticos contendientes, los procesos de selección de candidatos que se llevan a cabo, las estrategias para convocar a los electores que se despliegan y los problemas o conflictos que se generan durante las campañas políticas, son elementos que influyen en el ánimo y las opciones de los electores, alentando o desalentando su participación.

En México, el pasado autoritario y la larga historia de fraude electoral hicieron que la confianza en una autoridad electoral imparcial fuera un primer requisito político-institucional para alcanzar una participación electoral libre y en condiciones competitivas, es decir, genuinamente democrática. Aunque la confianza con que cuenta el Instituto Federal Electoral se debe en primer lugar a la autonomía que tiene conferida y que orienta su actuación, así como a su funcionamiento adecuado, apegado rigurosamente a los dictados de la norma, los propios re-

⁷ Vale la pena señalar que los más jóvenes y quienes tienen un nivel de educación por encima de la primaria son los que con mayor énfasis (56 y 49%, respectivamente) aducen la razón de tramitar la credencial de elector para poder realizar trámites. Encuesta telefónica, "Percepciones ciudadanas sobre la credencial de elector", *Reforma*, 26 de julio de 2003.

Cuadro 3. Valoración de instituciones
(Febrero de 2003)

<i>En una escala del 1 al 10, ¿qué tanto confía en...?</i>	
Los médicos	8.2
El ejército	8.0
La Iglesia	8.1
El IFE	7.9
Los maestros	7.8
Los medios de comunicación	7.8
La CNDH	7.5
El presidente	7.5
Las organizaciones sociales	7.4
La Suprema Corte de Justicia	7.3
El Congreso	6.9
Los empresarios	6.9
Los sindicatos	6.6
Los partidos políticos	6.4
La policía	6.2

Fuente: Segunda "Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas", México, INEGI, febrero de 2003.

sultados electorales mostraron que efectivamente la incertidumbre democrática es parte ya del panorama regular de los comicios. La certeza frente a los procedimientos y la incertidumbre frente a los resultados ha ayudado a ratificar la credibilidad de los ciudadanos en la autoridad electoral.

De acuerdo con la segunda "Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas", levantada por el INEGI en febrero de 2003, sólo los médicos, el ejército y la Iglesia católica reciben una calificación superior a la del IFE respecto de su grado de confiabilidad⁸ (cuadro 3). Vale la pena señalar que un estudio previo y posterior a la elección, encargado por la propia autoridad electoral, mostró que la confianza en el Instituto Federal Electoral se incrementó ligeramente a raíz de su desempeño en la jornada comicial, al pasar de 43.2% de muy alta valoración a 45.7 por ciento.⁹

A pesar de que en 2003 sólo se incorporaron a la arena política tres nuevos partidos políticos nacionales —México Posible, Partido Liberal y Fuerza Ciudadana-

⁸ La segunda "Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas" (Encup II) fue auspiciada por la Secretaría de Gobernación y levantada por el INEGI en febrero de 2003. Los principales datos fueron publicados en la revista *Este País*, septiembre de 2003. La buena calificación del IFE ratificó la registrada por la Encup I, www.segob.gob.mx

⁹ El estudio mostró que la Presidencia de la República es la institución política mejor valorada después del IFE, con 29% de muy alta valoración antes de la elección y 34.2% después. Véase, "Evaluación de la ciudadanía sobre la imagen, atribuciones y fines del Instituto Federal Electoral", estudio cuantitativo previo y posterior a la elección de 2003 (resultados preliminares).

na—, ocho fuerzas políticas más contaban previamente con registro, tres de las cuales apenas se habían incorporado tres años antes, aunque sin haber competido individualmente frente al electorado.¹⁰ Dicho de otra manera, el mosaico de organizaciones contendientes en la elección intermedia de 2003 se componía, además de los tres partidos principales y de los dos partidos con cerca de 10 años de existencia, pero con niveles bajos de respaldo electoral, de seis nuevos emblemas políticos. Dicho de otra manera, más de la mitad del universo de contendientes era desconocido para el electorado y ello abonó la dispersión de la oferta política y, seguramente, hizo más complicado el mundo político.¹¹

Cabe señalar también que, de acuerdo con una encuesta realizada por el periódico *Reforma* al día siguiente de la elección, la razón más socorrida de los que se declararon abstencionistas fue que consideraban que existían demasiados partidos políticos (79%).¹² Esta percepción bastante extendida en la opinión pública expresa, sobre todo, un malestar por la gran cantidad de recursos que despliegan los partidos políticos en campaña. Es explicable que el número de partidos se asocie con un mayor flujo de dinero en las elecciones, debido a los elevados montos de financiamiento de 2003 y también se entiende que esta circunstancia provoque desencanto entre los ciudadanos.

Por otra parte, si bien es cierto que la selección de los candidatos es siempre un momento importante en la vida interna de los partidos políticos, el incremento que ha tenido la competencia política en nuestro país ha intensificado la lucha interna por las candidaturas. Así, cada vez es más frecuente que los partidos recurran a mecanismos de elección para decidir los nombres de sus abanderados, pues se trata de un mecanismo con una mayor legitimidad democrática, porque la intervención de las cúpulas partidarias deja de ser determinante en esos casos.

En 2003, la gran mayoría de los partidos políticos, incluidos los tres más importantes, optaron por alguna modalidad de selección abierta y directa de candidatos a diputados, ya fuera mediante convocatoria a los propios militantes, como en el caso del PAN, o por consulta a la población en general, como en los del PRI y el PRD.¹³ Al abrir la disputa interna a un pronunciamiento del conjunto de las bases militantes o simpatizantes, se profundiza la comunicación entre los partidos y la población, además de que la relación se extiende más allá del periodo fijado para tal efecto que es el de la campaña. En este sentido, las precampañas pudie-

¹⁰ Cabe recordar que Convergencia, Sociedad Nacionalista y Alianza Social alcanzaron su registro como partidos políticos en 2000, pero participaron dentro de la coalición denominada Alianza por México, encabezada por el PRD.

¹¹ De acuerdo con los datos de la Encup I, de 2001, 55% de la población consideraba, entonces, que la política es extremadamente compleja.

¹² Encuesta nacional a abstencionistas, *Reforma*, 8 de julio de 2003.

¹³ Solamente PVEM, Sociedad Nacionalista, Partido Liberal, Fuerza Ciudadana, Convergencia y México Posible utilizaron procedimientos indirectos (por vía de delegados) para seleccionar a todos sus candidatos a diputados. El PRI sólo eligió por vía indirecta a 6 de sus candidatos, el PAN a 144, el PRD a 259, el PT a 11 y el PAS a ninguno. *Datos sobre registro de candidatos*, Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, México, Instituto Federal Electoral, abril de 2003.

ron haber alentado el interés por los comicios de medio periodo, pero no logran remontar los factores adversos a la participación.

Un elemento adicional que atrajo la atención pública hacia la selección de los candidatos a diputados fue la disposición legal, aprobada en abril de 2002, sobre las cuotas de género, que no solamente exigía que los partidos políticos cubrieran al menos 30% de candidaturas propietarias con mujeres, y en ambos principios —de mayoría relativa y representación proporcional—, sino que otorgaba a la autoridad electoral la facultad para cancelar aquellas candidaturas que no cumplieran con dicha proporción de género.¹⁴

Vale la pena recordar que la única salvedad que contempló dicha reforma a la ley fue la relativa a los procesos directos de selección de candidatos de mayoría relativa, donde no existe obligación de cubrir el requisito, justamente porque la decisión es producto de la voluntad de los miembros o simpatizantes del partido en cuestión. Esto explica, en cierta medida, la frecuencia con la que los partidos políticos optaron por dicho método de selección de candidatos. Independientemente de la razón por la que esto ocurrió, la situación constituyó una oportunidad para que las opiniones de al menos una parte de la población fueran tomadas en cuenta, ayudando, en principio, a acercar a la población al proceso comicial.

No obstante, las precampañas que se sucedieron implicaron un despliegue adicional de recursos que, sumados a los invertidos durante la campaña propiamente dicha, sobre todo en los medios electrónicos de comunicación, generaron un impacto negativo sobre el ánimo del electorado. Así, el potencial activador de las precampañas se vio neutralizado por los efectos del despliegue de recursos que significaron dichas consultas.

En efecto, nunca antes como en 2003 habían sido tan elevados los montos de financiamiento público para los partidos políticos, ya que aunque la fórmula para calcular dicha prerrogativa ha sido la misma desde la elección de 1997, también lo es que por estar asociada al número de partidos con representación en el Congreso, conlleva un elemento de variabilidad importante, que en esta ocasión fue al alza.

Dado que como ya mencioné antes, en el año 2000 tres nuevos partidos políticos conservaron su registro y alcanzaron representación en la Cámara de Diputados, el multiplicador del número de partidos, previsto por la fórmula de financiamiento público, se elevó de cinco a ocho, con lo cual el monto de financiamiento público de una elección a otra se elevó automáticamente en más de 50 por ciento.¹⁵

El gran volumen de recursos con que contaron, en particular los partidos que ya tenían representación en el Congreso (los de reciente registro sólo reciben 2% de los recursos ordinarios y de campaña asignados a los demás) permitió que su

¹⁴ Las disposiciones sobre cuotas de género constituyeron la única iniciativa de reformas en materia electoral que fue promulgada de las 21 que se presentaron después de 2000 y hasta antes de que comenzara el proceso electoral de 2003.

¹⁵ En 2000, el monto de financiamiento de los partidos políticos fue de 3 mil millones de pesos, mientras que en 2003 fue de 4 mil 600 millones.

presencia en radio y televisión se desplegara con bastante anticipación al periodo de campaña política que por ley dura dos meses y medio. Formalmente, es cierto, no se trataba de una campaña electoral, en razón de que todavía no ocurría el registro de candidatos a diputados ante el IFE, que es el acto que da el banderazo de salida, sin embargo, sí implicaba la difusión de propuestas o mensajes de los partidos políticos. Quizá lo más preocupante de esta situación es que los recursos invertidos en la compra de este tipo de espacios en medios, al no insertarse dentro de los periodos de la campaña propiamente dicha, no se contabilizan para el cálculo de los topes de gastos de campaña, introduciendo, además, un elemento de inequidad en la contienda.

El reclamo de la opinión pública por los elevados recursos públicos de los partidos, se vio alimentado por la utilización que éstos hicieron de los promocionales en medios de comunicación y, además, durante un periodo más largo del previsto para hacer campaña política. Igualmente, cabe tener presente que el contenido mismo de dichos promocionales, lejos de contribuir a un debate informado y sustantivo, trivializó la contienda, tal como suele suceder con este tipo de mensajes.

Un tema que acompañó al proceso electoral de 2003 y que sin duda deterioró la imagen de los partidos políticos, que son los actores centrales de los comicios, fue el de los escándalos suscitados por las denuncias sobre presuntos recursos ilegales en la campaña presidencial del año 2000, que popularmente se conocen como “Pemexgate” y “Amigos de Fox”.

Si bien es cierto que en el primer caso, el IFE logró concluir la investigación, identificar la falta administrativa y sancionar al PRI con una multa de mil millones de pesos, es decir, logró hacer justicia cuatro meses antes de la jornada electoral, en el segundo, la investigación se fue retrasando debido a los obstáculos interpuestos por los propios actores implicados en la queja. Ello impidió despejar las incógnitas antes del 6 de julio, es decir, saldar las cuentas pendientes, que al involucrar sumas importantes de dinero resultaban especialmente sensibles para la población.

En ese mismo sentido, la multa de 140 millones impuesta al Partido de la Sociedad Nacionalista por utilizar recursos públicos del partido en beneficio de los intereses personales de sus dirigentes, volvió a dar notoriedad al tema de los elevados recursos públicos de los partidos políticos, al comprobarse su utilización abusiva. Todo esto alimentó el descontento de los ciudadanos frente a dichos institutos políticos.

Finalmente, las tensiones que se suscitaron entre el IFE y el gobierno federal con relación a la difusión de la obra pública gubernamental y a la convocatoria a la participación electoral, tan sólo unas semanas antes de la elección, interfirieron en el espacio de la recta final de la campaña electoral, que es el momento en que los ciudadanos indecisos sobre la orientación de su voto suelen tomar su decisión. De acuerdo con la encuesta de *Reforma* del 7 de julio, 4 de cada 10 abstencionistas decidieron que no votarían el mismo 6 de julio.¹⁶

¹⁶ Efectivamente, el Consejo General del IFE solicitó a los gobiernos federal, estatales y municipi-

El hecho de que las autoridades estatales ocuparan parte de la escena política en el último tramo de la campaña que debería estar despejado para los actores en contienda, que son los que se disputan el favor de los electores, distorsionó el foco de atención, justamente en el umbral de la jornada comicial.

A todo este abigarrado contexto político, es necesario agregar los factores propiamente político-culturales que influyeron en el alejamiento de los ciudadanos de las urnas.

Factores político-culturales detrás del abstencionismo

Si convenimos en que las elecciones constituyen el vehículo privilegiado de vinculación entre los ciudadanos y el Estado, porque son la forma más común para que las personas expresen sus preferencias políticas, estaremos de acuerdo en que para que se generen condiciones favorables a la participación política es necesario que la democracia esté fuertemente legitimada, es decir, que los ciudadanos tengan una alta apreciación por dicho régimen político.

De acuerdo con una encuesta nacional sobre cultura política en México en 2003, 60.4% de la población considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, lo cual representa un incremento en el apoyo promedio otorgado a la democracia entre 1996 y 2002, que según los datos de Latinobarómetro alcanzó 52.3%.¹⁷ No obstante, vale la pena señalar que la quinta parte de la población —21.6%— se muestra indiferente frente a la democracia, ya que sostiene que en algunas circunstancias preferiría un gobierno no democrático. Esta cifra representa un incremento de cuatro puntos respecto del promedio registrado en México en las series de encuestas realizadas en toda la región de América Latina en los seis años anteriores, es decir, ha decaído el respaldo social incondicional hacia la democracia.

No es difícil entender por qué ha perdido popularidad la democracia en México y en el conjunto de América Latina. Las malas condiciones económicas y las escasas expectativas de mejoramiento en el corto plazo hacia allá apuntan. Es por ello que los niveles de satisfacción con el desempeño de la democracia son sensiblemente más bajos que los relativos a la valoración de la democracia como régimen político.

pales que suspendieran la difusión de su obra pública 20 días antes de la jornada electoral con el propósito de evitar que ello afectara la equidad en la contienda. El gobierno federal accedió a dicha petición, pero a cambio lanzó una campaña de promoción del voto signada y personificada por el presidente de la República, lo cual suscitó un fuerte debate tanto sobre las atribuciones legales del gobierno para hacer dicha difusión, como sobre la pertinencia política de dicha campaña presidencial.

¹⁷ Los datos de 2003 son de la encuesta nacional “La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México”, Unidad de Estudios sobre la Opinión del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2003 (datos preliminares). De acuerdo con los resultados de Latinobarómetro, en México, el promedio de indiferencia frente a la democracia entre 1996 y 2002 fue de 18%, en Daniel Zovatto, “Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana, 1996-2002”, en *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, México, Secretaría de Gobernación-Secretaría de Educación Pública-IFE-CIDE-ITAM-Miguel A. Porrúa, 2002, p. 57.

Así, en 2003, de acuerdo con la segunda “Encuesta nacional sobre cultura política” (Encup II), sólo 23% de la población se considera satisfecha o muy satisfecha con la democracia que tenemos en nuestro país, mientras que el promedio en los seis años anteriores fue de 27%.¹⁸ En todo caso, este dato es entre 30 y 40 puntos porcentuales más bajo que la valoración positiva genérica hacia la democracia, lo cual revela que la población distingue entre el modelo de sistema político deseable y su expresión concreta en la gestión de los gobiernos. No obstante, si los problemas económicos persisten durante cierto tiempo, existe el riesgo de que la insatisfacción por los gobiernos democráticos mine la aprobación del sistema democrático, deteriorando su fundamentación social y su fortaleza para atajar tentaciones populistas o amenazas de desestabilización.

Si convenimos en que las instituciones son las que dan forma a la vida política, en la medida que expresan los principios y las reglas que orientan el quehacer político, los niveles de confianza en ellas dan cuenta del apego que tienen los ciudadanos hacia tales reglas y principios rectores y, consecuentemente, de su disposición a colaborar con dichas instituciones.

De acuerdo con la mencionada Encup II, los ciudadanos sienten mayor confianza hacia los médicos, el ejército y la Iglesia, seguidos inmediatamente del IFE, los maestros y los medios de comunicación, lo que revela una alta valoración por quienes se identifican como prestadores de un servicio a la comunidad o por quienes venden imágenes de una vida ideal. Sin embargo, llama la atención que sólo dos de los seis actores mejor evaluados sean instituciones de Estado: el IFE, que es un órgano autónomo, y el ejército, que es una entidad bastante alejada de la vida cotidiana de los ciudadanos. Por el contrario, entre las cinco entidades con más bajos niveles de confianza ciudadana se encuentran, además de la policía, que es la peor evaluada, el Congreso y los partidos políticos, que son ni más ni menos que los actores básicos de la arquitectura de la democracia representativa (véase el cuadro 3).

Esta percepción de la vida institucional explica el manifiesto desinterés por la política, que llega a 36% en términos absolutos, pero asciende a niveles elevadísimos (87%) si consideramos a quienes están poco o nada interesados.¹⁹ Esta indiferencia frente a la política se confirma por el desconocimiento que existe sobre datos esenciales de la política (63% desconoce cuánto dura en su cargo un diputado).

Dicho de otra manera, parece haber una gran consistencia entre la deficiente valoración de las instituciones políticas, la escasa satisfacción con la gestión de los gobiernos democráticos, la falta de compromiso con la vida política y la elevada abstención del 6 de julio. Sin embargo, si atendemos a los datos de los seis años anteriores, podemos concluir que las manifestaciones negativas hacia la política y

¹⁸ Los datos de 2003 son de la Encup II. El promedio de insatisfacción de 1996 a 2002 proviene de Daniel Zovatto, *op. cit.*, p. 60.

¹⁹ La Encup II señala que sólo 10% de la población se considera muy interesada en la política y 6 de cada 10 encuestados muestran apatía frente a cualquier debate sobre política.

las instituciones que son el pilar del andamiaje de la democracia, son más una constante en los últimos lustros que una particularidad de la coyuntura de 2003.

No son, entonces, elementos suficientes para explicar el fenómeno del elevado abstencionismo, aunque sí dan cuenta de que están dañados los canales institucionales de vinculación entre los ciudadanos y el Estado, así como el respaldo de las instituciones convencionales de un gobierno representativo.

Con todos estos datos en mente, considero que, a pesar de lo reciente de nuestra democracia, se vislumbra en el horizonte un cierto desencanto por la misma y, aunque ello no pueda identificarse como causa directa del abstencionismo, sí resulta una suerte de telón de fondo de las urnas semivacías de las elecciones intermedias de 2003.

Las enormes expectativas que se fueron depositando a lo largo de la accidentada transición mexicana sobre el advenimiento de la democracia, explican la impaciencia frente a la falta de resultados concretos, particularmente en el ámbito económico. Ello permite comprender por qué 59.2% de la población mexicana afirma que un país que no resuelve el problema de la pobreza, aunque tenga elecciones limpias, no es democrático.²⁰

Ése es uno de los grandes retos que enfrentan nuestras democracias latinoamericanas, ya que si sus gobiernos no son capaces de dar respuesta a las enormes carencias sociales que padece la región, difícilmente podrá mantenerse la alta valoración por dicho régimen político ●

²⁰ Encuesta "La naturaleza del compromiso cívico", *op. cit.*

E

La experiencia reciente del Congreso mexicano

(LVII y LVIII legislaturas)

Ricardo Espinoza Toledo*

El Congreso mexicano ha conocido dos grandes etapas en su relación con el Poder Ejecutivo. En la primera, que llega hasta 1997, el Congreso era como la caja de resonancia de la Presidencia de la República. No significa que el Congreso, en su conjunto, careciera de toda importancia o que diera lo mismo tenerlo o no. Quiere decir, en sentido estricto, que el Congreso era un órgano de representación al servicio del presidencialismo autoritario imperante, poco ocupado en hacer uso de la amplitud de atribuciones constitucionales que le han sido propias. En esta etapa no estuvo en duda la necesaria sanción del Congreso a toda iniciativa de ley, pero tampoco era éste el espacio de la deliberación política ni el ámbito en el que se discutieran las propuestas de reformas o de ley. Esa época coincidió con el dominio político casi exclusivo del Partido Revolucionario Institucional. Todo ello con una ventaja: al presidente se le apoyaba, no se le cuestionaba, lo que formaba parte de una relación derivada de compromisos políticos que se traducían en un gobierno quizás “eficaz”, pero no democrático.

La segunda etapa, que se ha vivido de manera clara de 1997 en adelante, se da en el marco de un Congreso plural, con presencia determinante de las oposiciones, que condujo a la revisión y actualización de las formas de gobierno interno de las dos cámaras del Congreso, ha forzado a la construcción de mayorías ampliadas como condición para la toma de decisiones, pero que, sin embargo, renunció a la solución de los llamados temas estructurales, considerados fundamentales para el futuro del país (energía, reformas laboral, fiscal y del Estado).

La novel democracia presidencial mexicana se asienta en una sociedad diversa y en un sistema de partidos plural, pero no ha dado paso a un gobierno eficaz. Sin crisis política ni catástrofe, el avance en términos de democratización no se ha traducido en la formación de mayorías legislativas en el Congreso que contribuyan a la resolución de los problemas fundamentales ni en ajustes al diseño estatal que induzcan a los partidos a la construcción de acuerdos parlamentarios. Este breve y complejo proceso político ha generado avances fundamentales co-

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

mo la conquista del pluralismo, pero tiene ante sí el reto de asegurar una gobernabilidad eficaz en democracia.

La conquista del pluralismo. El fin de la excepcionalidad

La LVII Legislatura (1997-2000) afirmó el principio de división de poderes en la realidad política del país en virtud de que el anterior eje del sistema de partido hegemónico, el PRI, ya no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara baja. Desde entonces el Congreso plural se hizo autónomo de la Presidencia de la República y se ha desempeñado como contrapeso real al Poder Ejecutivo. Autónoma frente al gobierno y expresión plural de ideas y opiniones, la LVIII Legislatura (2000-2003), primera de la alternancia presidencial y primera en la que el Poder Ejecutivo careció de mayoría propia en alguna de las dos cámaras del Congreso,¹ cumplió su función de dotar de regularidad a la vida institucional de la República.

Desde la LVII Legislatura, la presencia de gobiernos sin mayoría en el Congreso se ha dado en el marco de los principios constitucionales, porque a pesar del alto grado de conflicto que predominó entre los grupos parlamentarios y entre éstos y el gobierno, no se cayó en la tentación de asfixiar al presidente ni se llevó al extremo el afán de revanchismo político; además, cada fin de año se aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), vital para el desempeño de las funciones públicas y la instrumentación de los programas de gobierno y, con excesos y defectos, se aprobaron algunas leyes relevantes para el mejor gobierno interior de las cámaras² o para dotar de mayor eficacia y transparencia a la administración pública federal.³ Fueron, en efecto, legislaturas plurales y autónomas, pero de muy bajo rendimiento y eficacia.

Las dos legislaturas de referencia tienen en común la fortaleza de su autonomía política y la pluralidad, pero, en contrapartida, baja eficacia y limitada productividad legislativa, esto es, bajo porcentaje de iniciativas aprobadas respecto a las presentadas,⁴ situación atribuida, sobre todo, a que los legisladores responden más a sus intereses partidarios que a los de sus representados.⁵ En ambas existe un alto número de iniciativas presentadas, lo que no significa que haya una alta eficacia y tampoco dice nada acerca de la calidad de la actividad legislativa,⁶ por-

¹ En la LVII, el PRI tuvo 239 legisladores; el PAN 121; el PRD 125; el PT 7, y el PVEM 8. En la LVIII, el PRI llegó a 211; el PAN obtuvo 206; el PRD 50; el PVEM 17; el PT 8; el PSN 3; Convergencia 3, y el PAS 2.

² En 1999 se reformó la Ley Orgánica del Congreso de la Unión con la que se introdujo una estructura de gobierno acorde con el nuevo pluralismo.

³ La LVIII Legislatura aprobó la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁴ Para Luis Carlos Ugalde la tasa de eficiencia de la LVII Legislatura fue de 31.9%, mientras la de la LVIII fue de 13.4%, *Reforma*, 24 de agosto de 2003; en otra parte asegura que la productividad de la LVII Legislatura fue de 21% y la de la LVIII de 23.4%, véase "Desempeño legislativo en México", en *El Congreso después de la alternancia*, México, Amep-IILSEN, 2003, pp. 182-183.

⁵ Véanse los comentarios de Jimena Otero, *Reforma*, 24 de agosto de 2003.

⁶ Respecto a la LVIII Legislatura, Juan Antonio Cepeda dice que de 1 157 iniciativas presentadas al 10 de junio de 2003 en la Cámara de Diputados, sólo 306 habían sido dictaminadas, no aprobadas, lo que en todo caso da cuenta de una baja productividad, *Reforma*, 24 de agosto de 2003.

que, por lo demás, un sinnúmero de iniciativas carece de los fundamentos jurídicos y de los argumentos políticos que requiere una verdadera iniciativa; en cuanto a las aprobadas, de las dos últimas legislaturas muy pocas de ellas son consideradas relevantes.

El Congreso está en proceso de ser el eje del diseño de leyes y de la deliberación. Uno de los cambios notorios es la progresiva producción de iniciativas por los grupos parlamentarios. El grueso de propuestas proviene de los partidos políticos por medio de sus representantes en el Congreso y se extiende a materias importantes, como las hacendarias. Se observa ahí un inicial interés de los grupos parlamentarios por acceder y profundizar su conocimiento en temas antes reservados a los expertos de las secretarías de Estado. En la LVIII Legislatura aproximadamente 6% de las iniciativas provino del Poder Ejecutivo, cuando antes de la LVII su activismo legislativo estaba en alrededor de 90%.⁷ El lugar de la Presidencia de la República en la presentación de iniciativas ha sido ocupado por los legisladores, pero muy lejos de la eficacia de aquélla.

El empate de fuerzas no ha sido catastrófico

La relación entre Ejecutivo y Legislativo no ha sido, ciertamente, catastrófica. A pesar del empate de fuerzas, el Congreso ha funcionado regularmente, en tanto la Presidencia de la República instrumenta las políticas públicas y administra los asuntos del país. El escenario no es catastrófico, en efecto, pero tampoco ha sido productivo.

Las cifras oficiales dan cuenta de resultados considerables en términos de aprobación de iniciativas de ley. Sin ninguna duda, el Congreso sigue desempeñando tareas que le son exclusivas, vale decir, votar la ley o decidir los impuestos. Mejor todavía, durante la LVII Legislatura se aprobó 80% de iniciativas de ley enviadas por el presidente; en la LVIII Legislatura se le aprobó más de 50% de sus propuestas. Más allá de esto, en términos cuantitativos la producción de leyes o cambios legislativos no disminuyó después de que el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997.⁸

El criterio acerca del volumen de legislación aprobada dice muy poco sobre la eficacia del Congreso. El déficit del Congreso mexicano es otro. En un país como México, en el que la gobernabilidad y la estabilidad política están en función de la solución de sus problemas fundamentales, la tarea del Congreso no es volumen o cantidad, sino calidad. El Congreso de la democratización mexicana no

⁷ Si en los años ochenta el presidente era el principal "iniciador" en el Congreso, en la LVII Legislatura fue el responsable de introducir menos de 10% de los proyectos de ley que llegaron al Congreso. La tasa de aprobación de las iniciativas presidenciales disminuyó, pasando de un promedio de 97% en las cinco legislaturas anteriores a menos de 10%, María Amparo Casar, "Las elecciones del 2 de julio y la LVIII Legislatura", en Luis Salazar (coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena, 2001, p. 393.

⁸ Benito Nacif escribió: "De hecho, las cifras preliminares sobre el volumen de legislación aprobado por la actual legislatura [se refería a la LVIII] seguramente la colocará entre las más productivas en las últimas décadas", en "¿Tenemos un problema de parálisis en el congreso?", *Debate Legislativo. En Pleno*, año 1, núm. 1, 22 de octubre de 2002, p. 35.

tiene que ser un apéndice del presidente, desde luego, pero si el ámbito en el que el objetivo estratégico sea el establecimiento de las bases para la solución de los problemas básicos del país.

Hasta ahora, el Congreso, lo que equivale a decir los grupos parlamentarios o, lo que es lo mismo, los partidos políticos, no afrontan seriamente y menos resuelven los grandes retos nacionales, cuando todos ellos coinciden en señalar que sin las “reformas estructurales” en pocos años habrá problemas para abastecer con suficiencia las necesidades de energía eléctrica, el país no estará a la altura de las exigencias competitivas del mercado mundial, se carecerá de los recursos necesarios para combatir la pobreza y las desigualdades sociales y, en el límite, se pondrá en riesgo la estabilidad del país.⁹

El criterio sobre el volumen de la producción legislativa no hace sino desentenderse de lo relevante, porque en un país que acaba de acceder a la democracia, el criterio de evaluación de la actividad del Congreso no se puede reducir a una mera suma de las decisiones tomadas. Dicho de otra manera, si el Congreso mexicano tuviera la longevidad democrática del norteamericano o de parlamentos como el inglés, el francés o el italiano el criterio cuantitativo sería suficiente para medir su eficacia, pues la exigencia del órgano de representación se centraría en la mera gestión o administración de los asuntos cotidianos. No es éste el caso del Congreso mexicano. En México, el reto es combinar el carácter plural de los órganos de representación con la eficacia del gobierno, y un gobierno eficaz pasa necesariamente por un Congreso que atiende los temas fundamentales del país.

Si por parálisis se entiende la guerra abierta y el bloqueo de alguna de las dos o de ambas instituciones representativas, el Ejecutivo y el Legislativo, no ha habido parálisis legislativa. Por paradójico que sea, no obstante, los partidos políticos con representación en el Congreso han rehuido la construcción de acuerdos sobre las llamadas reformas estructurales, más con base en cálculos electorales que en principios ideológicos, lo que da por resultado un sistema representativo de bajo rendimiento.

El predominio del pragmatismo

El diseño presidencialista es portador de algunas desventajas, como la no responsabilidad institucional de la oposición en la función de gobierno; por su parte, el tripartidismo combinado con un sistema electoral mixto hace prácticamente imposible la creación de mayorías coherentes (de un solo partido) en el Congreso; los partidos opositores, a su vez, han supuesto que la no decisión o el no compromiso a fondo con las reformas estimadas relevantes evita beneficiar a su contraparte, el presidente y su partido.

⁹ Éste ha sido tema de reflexión de autores como Weaver Kent y Bert Rockman (*Do Institutions Matter*, Washington, The Brookings Institution, 1993, y Adam Przeworski, *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995), para quienes la política democrática sólo adquiere una estabilidad duradera si los países recién democratizados son capaces de manejar problemas tales como el desarrollo económico, la integración política y social y el alto volumen de demanda pública en contextos de escasos recursos.

Los tres últimos procesos electorales federales (1997, 2000 y 2003) produjeron gobiernos sin mayoría (absoluta) de un solo partido en el Congreso. En el de 1997, por vez primera en la historia política moderna, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y desde entonces no la ha recuperado (aunque se ha mantenido como el partido que obtiene más escaños que sus adversarios); en el de 2000, este partido también perdió la mayoría absoluta en el Senado, pero el PAN, partido gobernante desde entonces, no fue el gran beneficiado, porque ni siquiera obtuvo más espacios que el derrotado PRI en ninguna de las dos cámaras. Finalmente, en las elecciones de julio de 2003, el partido más votado (el PRI) recibió alrededor de 222 escaños (en razón de estar pendiente la elección en dos distritos) de 500 que forman la Cámara baja. En este cuadro, el Congreso de la normalidad democrática no puede no ser el de la formación de mayorías ampliadas.

Se han manejado algunas hipótesis para explicar la cooperación entre los partidos en el Congreso. Para algunos, la explicación consiste en la “cercanía ideológica”: en temas sociales, el PRI está cerca del PRD; en temas económicos, el PRI está cerca del PAN, por lo que la cooperación entre ellos queda así garantizada, se dice.¹⁰ Pero esa teoría no resiste la prueba de los hechos, por dos razones básicas: la política y los acuerdos partidistas no pasan por debate ideológico alguno, por un lado y, por otro, entre PRI y PAN predomina la distancia no la cercanía ideológica.¹¹

Durante la LVII Legislatura el PRD quedó fuera de los arreglos en materia de ingresos y egresos, luego de haber avanzado en acuerdos con el PAN para un presupuesto de “oposición”. A pesar de la distancia ideológica, el PRI y el PAN siguieron siendo artífices de las decisiones de carácter fiscal. Si la “teoría de la cercanía ideológica” resulta muy discutible para la LVII Legislatura, está en fuera de lugar para explicar los acuerdos en torno a la aprobación del PEF durante la LVIII.¹²

En la LVIII Legislatura, los tres presupuestos de egresos de la Federación se aprobaron por unanimidad de los grupos parlamentarios, sin que la cercanía ideológica constituyera el motor de los acuerdos, ni la distancia su freno. Antes y des-

¹⁰ Esta “teoría” es sostenida, entre otros, por María Amparo Casar: “El Congreso del 6 de julio”, en Luis Salazar (coord.), *1997: Elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena, 1998, pp. 158-159.

¹¹ Puede verse Jean-François Prud’home, “Las plataformas electorales de los partidos en 1997”, en Luis Salazar (coord.), *1997: Elecciones y transición a la democracia en México, op. cit.*, p. 108, para quien pese a los acercamientos ideológicos entre PRI, PRD y PAN, “no hay un principio isomórfico que rijas las relaciones interpartidistas, variando la posición de cada partido de acuerdo al tema en el cual se encuentran cercanías o lejanías diversas”. La muestra más evidente la ofrece el PRI al recuperar el nacionalismo revolucionario durante su XVII Asamblea Nacional y reafirmarlo en la XVIII, en cuya Declaración de Principios se incluye la preservación de los “recursos estratégicos” y el Estado como “eje del desarrollo”.

¹² Otra variante es la “teoría del partido pivote” en la que se inscribe Benito Nacif, de acuerdo con la cual es necesario un partido que opere como respaldo o aliado del partido gobernante para sacar adelante las iniciativas. Supone la existencia de cercanía ideológica en un espectro de izquierda, centro y derecha, “La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría”, CIDE, cuadernos de trabajo, México, 2002. Esta explicación tampoco se sostiene, porque durante la LVIII Legislatura los PEF se aprobaron por unanimidad, pero todo lo demás, salvo algunas excepciones (leyes de nueva creación), fue un interminable enfrentamiento.

pués de la aprobación de cada PEF, unos y otros se dedicaron a descalificar lo que antes habían respaldado, incluido el presidente de la República. Significa que la unanimidad fue una salida artificial, es decir, no estuvo fundada en negociaciones sobre programas a instrumentar sino que se trataba de intercambios de asuntos o puntos particulares defendidos por cada uno de los principales partidos opositores (PRI y PRD). Como consecuencia, a los partidos les era cómodo no sostener compromisos y desentenderse o cuestionar lo pactado.

La aprobación unánime de cada PEF se da entonces como una forma de compensar la ineficacia en el desempeño de la función: ante la incapacidad de construir mayorías ampliadas y su consecuente costo político frente a las elecciones por no participar de los acuerdos, se recurre a la aprobación unánime, que acaba siendo una simple suma artificial de fuerzas políticas. Al final encontramos resultados cuestionados y los programas de los partidos abandonados. El reto de la gobernabilidad, el de la construcción de acuerdos de mediano y largo plazos, sigue pendiente.

El reto de la gobernabilidad

Contrariamente a lo acontecido en las dos recientes legislaturas, la pluralidad no es necesariamente ingobernable o generadora de gobiernos ineficaces. Pero las descalificaciones mutuas entre gobierno y opositores que en lo fundamental han caracterizado la relación Ejecutivo-Legislativo desde 1997, así como la imposibilidad práctica de acordar una agenda legislativa desde entonces, ofrecen un espectáculo poco propicio al fortalecimiento de la democracia incipiente, al grado que las instituciones representativas y la ley han quedado en ocasiones desfiguradas y rebasadas por los impulsos revanchistas de grupos políticos que creen obtener ventajas atentando contra las instituciones y eludiendo las leyes.

Hasta ahora, la relación de las oposiciones (partidistas y parlamentarias) con el presidente ha sido predominantemente de costo-beneficio, y ha dejado de lado temas de carácter general o de largo alcance; el Poder Ejecutivo, por su lado, no ha tenido la capacidad de construir acuerdos con las oposiciones a pesar de no disponer de una mayoría parlamentaria. En lo esencial, la relación de ambos ha sido de pura confrontación, como lo ilustran las “correcciones” presidenciales, de marzo de 2002, a la miscelánea fiscal aprobada por el Congreso en diciembre de 2001 o el conjunto de recursos de inconstitucionalidad interpuestos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por legisladores priistas y perredistas para invalidar decisiones presidenciales.¹³

¹³ El 12 de julio de 2002, la SCJN declaró fundada la controversia constitucional promovida por la Cámara de Diputados, y presentada el 12 de abril de 2002, en contra del decreto emitido por el Ejecutivo Federal, mediante el cual eximió del pago del impuesto especial sobre la producción y servicios de los contribuyentes que importan o enajenan bebidas con edulcorantes distintos a la caña de azúcar. Sentencia que surtiría efectos a partir del 16 de julio de 2002 (comunicado núm. 54, www.scjn.gob.mx); la misma suerte corrió el recurso contra el decreto presidencial que reformó el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, también invalidado por la SCJN, el 25 de abril de 2002.

No es exagerado afirmar que la imagen del Congreso ante la ciudadanía sufrió un deterioro como resultado de la ineficacia y de la muy baja productividad de los legisladores, para no hablar de los escándalos dentro y entre los partidos.¹⁴ Por su parte, los grupos parlamentarios siguieron presos de la disciplina partidista y con una muy limitada autonomía, en razón de que los comités ejecutivos de los partidos tienen el predominio y, en los puntos importantes, son el factor decisivo. Pero los mismos grupos parlamentarios privilegian su propio interés como grupo y como miembros de un partido, al grado que fácilmente pueden intercambiar apoyos por la no aplicación de la ley.¹⁵

A nadie escapa la importancia del Congreso en el proceso de afirmación de la democracia y en su buen funcionamiento. El problema es la dificultad o indisposición para construir acuerdos programáticos, duraderos y legales. Lo cierto es que el pluralismo democrático impone el método de la negociación como única ruta a transitar para arribar a arreglos entre grupos parlamentarios distintos y entre ellos y el presidente de la República, aspecto central que no se pudo desarrollar en la LVII y LVIII legislaturas.

Como lo han mostrado diversos autores dedicados al estudio de América Latina, en el presidencialismo el jefe de Estado y de gobierno se relaciona con el Congreso también mediante la lógica del liderazgo político, lo que de diversas maneras está referido a la acción de los partidos políticos. Resulta muy relevante, y frecuente, que presidentes y congresos se enfrenten cuando el jefe de Estado no cuenta con una mayoría parlamentaria propia en la asamblea legislativa y la oposición decide no cooperar con el presidente. Cuando el presidente con minoría en el Congreso no logra obtener el apoyo del Congreso para sus iniciativas de ley, la relación Ejecutivo-Legislativo puede entonces desembocar en situaciones de bloqueo.¹⁶

Uno de los temas pendientes en México es el de la gobernabilidad, que debe ser, a la vez, democrática y eficaz. El objetivo de revalorizar el Congreso es un punto de coincidencia entre los distintos grupos parlamentarios, aunque cada uno lo enfoca de distinta manera. En cualquier caso, no quiere decir otorgarle supremacía al Poder Legislativo en el diseño institucional, ni que el presidente de la República quede obstruido o asfixiado. Lo que se debe atender es la posibilidad de un conflicto irresoluble entre ambos poderes.

Asunto propio de la aún pendiente reforma política del Estado, hace falta introducir dispositivos de cooperación para evitar que, en caso de confrontación, se

¹⁴ Entre el "Pemexgate" del PRI y los "Amigos de Fox" del PAN, nuestros partidos ofrecieron uno de los espectáculos menos presentables de la política a la mexicana en la era de la democracia emergente.

¹⁵ El publicitado desafuero del líder petrolero, diputado de la LVIII Legislatura, Carlos Romero Deschamps, en su momento, y el del senador Ricardo Aldana, en razón del "Pemexgate", quedaron en meras declaraciones porque para los priistas esa acción era una persecución política y no la aplicación de la ley, en tanto el gobierno del presidente Fox estaba dispuesto a todo para no poner en riesgo el posible respaldo del PRI.

¹⁶ Han sido los casos de Perú, Venezuela, Argentina, Bolivia y Ecuador en distintos momentos. Véase la introducción de Franco Castiglioni a Gianfranco Pasquino (coord.), *La oposición en las democracias contemporáneas*, Buenos Aires, Eudeba, 1997.

afecte el funcionamiento regular del Congreso y de la Presidencia de la República. A ese propósito contribuiría la ratificación de nombramientos de secretarios de Estado por parte del Congreso, someter a la aprobación del Poder Legislativo el Plan Nacional de Desarrollo, precisar los alcances del “veto” presidencial, establecer las responsabilidades de las comisiones ordinarias, prever mecanismos en caso de no aprobarse la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, institucionalizar instancias de comunicación y cooperación entre las dos cámaras, la reelección inmediata de legisladores, entre otras.¹⁷ Lo que hace falta es inducir por vías institucionales la cooperación de las fuerzas políticas y evitar el círculo vicioso, hasta ahora imperante, en razón del cual los grupos parlamentarios y partidos opositores responsabilizan sistemáticamente de sus deficiencias al presidente y éste culpa al Congreso de su propia inactividad.¹⁸

Perspectivas

Los ciudadanos no quieren el predominio de ningún partido. Esto es parte de la nueva normalidad política. El control político y la gobernabilidad fundadas en mayorías legislativas homogéneas quedaron superados. Ahora se impone la negociación y la construcción de acuerdos con las fuerzas políticas adversarias. Esta distribución de espacios en el Congreso fue confirmada en el proceso electoral de julio de 2003 y constituye la nueva norma de comportamiento. “Ahora interesa una democracia que pueda acreditar capacidad de gobierno, de conducción y coordinación del país. Importan políticos con capacidad de producir resultados”.¹⁹ Los partidos políticos que no impulsen acuerdos en el Congreso ni contribuyan a la gobernabilidad tienen mucho que perder.

Los retos de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso son de gran relevancia política. Del mismo modo que el Poder Ejecutivo precisa de una legitimidad amplia, el Congreso tiene ante sí la enorme tarea de mostrar que está a la altura de las exigencias de un país que acaba de acceder a la democracia pero que es muy desigual (más de la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema). Gobierno y Congreso necesitan reposicionarse en el concierto político nacional, y sólo lo lograrán si se convierten en los puntales de la solución y de la lucha contra la desigualdad. Lo que los representantes y gobernantes no deben admitir es la sola posibilidad de renunciar a la lucha contra las in-

¹⁷ Una presentación de los aspectos centrales de las agendas legislativas del presidente y del PRI, PAN y PRD puede verse en nuestro trabajo “Aumentar la calidad y representatividad del Congreso”, en *Contextos y propuestas para una agenda de reforma electoral en México*, México, UAM-IILSEN, 2003, pp. 227-234.

¹⁸ Los partidos mexicanos apostaron a obtener la mayoría en la elección federal intermedia para renovar la Cámara de Diputados, en julio de 2003. Para las oposiciones, la conquista de una mayoría en el Congreso se presentaba como la garantía de las transformaciones prometidas, pero incumplidas por el gobierno en turno; para el gobierno y su partido, la búsqueda de una mayoría propia en la Cámara de Diputados aparecía como la clave para la realización de los cambios ofrecidos originalmente. En otras palabras, gobernantes y opositores se quejaban sistemáticamente de la carencia de una mayoría propia en las cámaras del Congreso.

¹⁹ Luis Aguilar, “Después de la alternancia”, *Reforma*, 9 de julio de 2003.

justicias sociales, porque no hay institución ni autoridad que pueda funcionar exitosamente ante una población desprovista de los medios esenciales para subsistir.

Es igualmente cierto que la lucha contra la injusticia y las desigualdades sociales sólo es posible en la medida en que se dispone de instituciones y autoridades democráticas, vale decir, legítimas. Uno de los más firmes atributos de la naciente democracia mexicana es la legitimidad de origen de sus instituciones y de sus autoridades. Pero la solidez en política tiene que ver también con un diseño institucional adecuado. Adecuado para propiciar la renovación permanente del contrato político; adecuado para inducir a los actores políticos a mirar más allá de lo contingente y de lo estrictamente electoral; un diseño institucional adecuado, finalmente, para hacer que nuestros partidos políticos tengan las ganancias y los rendimientos políticos necesarios cada vez que coadyuven a la construcción de acuerdos. Las descalificaciones y mutuas acusaciones entre el gobierno y su partido, por un lado, y la oposición política y parlamentaria, por el otro, no depende solamente de la actitud de ambos sino también del diseño institucional que hace de las oposiciones políticas y parlamentarias, del tipo que sean y en el momento que sea, agentes libres, es decir, sin responsabilidad institucional que les obligue a rendir cuentas de sus actos a los ciudadanos.

Si en la etapa anterior a la democracia, el Congreso mexicano tenía la función esencial de legitimar al presidencialismo, cabe preguntarse cuál tiene que ser la nueva función de ambos órganos del Estado. Para qué queremos que sirva el Congreso y qué queremos hacer de la Presidencia de la República. La respuesta inicial es que se necesita un Ejecutivo y un Congreso que, aparte de ser democráticamente legítimos, funcionen y funcionen bien, esto es, que respondan a las exigencias sociales, que se desempeñen mirando el interés común, y lo hagan de manera responsable y con eficacia.

Para abatir la incertidumbre, asegurar la eficacia y la gobernabilidad es necesaria la construcción duradera de una coalición nacional en favor de políticas consistentes de Estado, que permanezcan más allá de los cambios y ajustes en la conducción y representación del país que la democracia garantiza.²⁰ Hasta ahora, sin embargo, no existe dispositivo de emergencia para resolver una posible trabazón legislativa. Esta ausencia puede llevar al sistema presidencial mexicano a extremos de vulnerabilidad e incluso de ingobernabilidad. Hacen falta mecanismos y dispositivos constitucionales para prever la eventualidad de un atasco en la relación entre poderes, pero sobre todo, para establecer entre ambos relaciones constructivas que desemboquen en un gobierno eficaz en democracia. En la era del pluralismo, gobiernos sin mayoría en el Congreso conducen a centrar la atención en cómo mejorar la calidad legislativa del Congreso, revalorizar el trabajo de las comisiones de dictamen legislativo y hacer fluida la relación de las oposiciones parlamentarias con el presidente de la República.

²⁰ José Woldenberg, discurso inaugural al seminario "Transición y consolidación democrática. El contexto internacional y la experiencia mexicana", México, Instituto Federal Electoral, 18 de febrero de 2003.

Los partidos no acaban de adaptarse al pluralismo, lo que ha dado como resultado un Congreso de baja productividad legislativa, con producción de poca importancia. El predominio de los grupos políticos y el progresivo deterioro de la disciplina partidista, a su vez, están abriendo las puertas a la posibilidad de que los acuerdos se procesen fuera del Congreso²¹ y lo desplacen como eje de la deliberación política. El panorama es aún más incierto para el Congreso porque las elecciones en 10 estados (en 2004), la renovación de dirigentes partidistas (en 2005) y la carrera por la Presidencia de la República desplazan el centro de atención de los partidos políticos. Lo que parece claro es que, por su fuerza electoral y presencia política, no por su ideología, el partido pilar de los cambios necesarios sigue siendo el PRI.

Finalmente, nuestros partidos tienen dos opciones: o se acomodan y hacen productiva la distribución empatada del poder en el Congreso o modifican el diseño institucional para inducir la cooperación y la corresponsabilidad políticas en la función de gobierno ●

²¹ La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) aparece como una solución necesaria ante la trabazón de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, sobre todo en materia hacendaria.

La hora de las cuentas.

Para saber cómo gastan los partidos

Luis E. Giménez-Cacho*

Lo sucedido en 2003 confirma que el tema de las finanzas partidistas va a ser por un buen tiempo, para bien o para mal, un renglón clave de la contienda política. Contra lo que se piensa, la relevancia que adquirieron en el año electoral de 2003 los litigios, acusaciones y contraacusaciones relacionados con el financiamiento de los partidos y sus candidatos o los juicios en la plaza pública sobre el sentido de las multas que aplican las autoridades electorales no son un síntoma de rezago democrático del

país. Si nos atenemos a los datos de naciones con una tradición democrática arraigada, hay que admitir que los fenómenos de financiamiento ilícito de las campañas, las defenestraciones y los escándalos políticos que suelen acompañarlos, por deplorables que resulten, forman parte del debate democrático contemporáneo en el mundo. Sería por ello un error considerar los problemas ligados al financiamiento de la política en México como un tema propio del ya casi bizantino debate sobre una transición inconclusa. A estas alturas debe ser claro que por el contexto político en que se dan y por el marco legal e institucional en el que se han procesado, los debates sobre las finanzas partidistas serían inconcebibles bajo un sistema político autoritario. Son, paradójicamente, el resultado de un gran progreso en la materia.

Hay también quienes han creído ver en los sonados asuntos del llamado “Pemexgate” —un caso aún no concluido de extracción ilegal de recursos públicos— y el del financiamiento ilícito del PAN por medio de los “Amigos de Fox” —un incidente de financiamiento ilegal con recursos privados— las consecuencias no deseadas de las reformas que introdujeron el esquema de financiamiento público y la fiscalización. No hay en realidad argumentos que sostengan esa visión. Por el contrario, desde el año 2000, cuando se hicieron las primeras denuncias públicas sobre el posible flujo de recursos ilícitos hacia Acción Nacional y más tarde, cuando en 2001 se conoció la indagatoria sobre las aportaciones del sindicato de Pemex, quedó claro que se trataba en ambos casos de operaciones que se realizaban al margen del circuito del financiamiento público, en un intento por sobrepasar ilegalmente las capacidades económicas de los rivales. Fue precisamente la violación del nuevo marco regulatorio en materia de financiamiento lo que se invocaba en las denuncias y fue a partir de ese instrumental jurídico que el Instituto Federal Electoral investigó y pudo sancionar a los partidos infractores. Sin el marco legal de que hoy disponemos, las consecuencias políticas de ambas denuncias hubieran sido no sólo impredecibles sino probablemente catastróficas.

* Sociólogo. Presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

Un trayecto prolongado

Durante décadas, el uso de recursos públicos para financiar las actividades y las campañas del partido dominante fue un secreto a voces persistentemente impugnado por la oposición. La obtención de recursos del erario y el uso de infraestructura estatal o de personal del servicio público para sostener las operaciones del PRI, era una práctica discreta, si no ilegal, reconocida sin embargo como un capítulo especialmente importante de las reglas no escritas del funcionamiento del sistema. Los partidos de oposición por su parte llevaron durante décadas una existencia financiera precaria. Obtenían sus ingresos de las aportaciones de sus simpatizantes y militantes y en algunos casos, como el del PAN, de la organización de sorteos y eventos. Así, las prácticas no reguladas del financiamiento partidista formaban parte muy importante del complejo de dispositivos que agudizaban la desventaja permanente de los opositores y agriaban las relaciones entre los actores políticos.

La regulación de las finanzas de los partidos fue uno de los temas que avanzó más lentamente a lo largo de la secuencia de reformas electorales que se sucedieron entre 1977 y 1996. La reforma de 1977 que otorgó a los partidos el estatuto de entidades de interés público introdujo por primera vez en la ley electoral, aunque de manera vaga, la noción de que los partidos políticos gozarían de acceso gratuito permanente a la radio y a la televisión, medios para realizar actividades editoriales y recursos para llevar a cabo sus campañas electorales. Estas prerrogativas se sumaron a las ya existentes en la ley que otorgaban a los partidos un acceso limitado a los medios electrónicos —cinco minutos semanales en radio y televisión sólo durante el periodo de campaña—, franquicias postales y exención de impuestos y derechos. La deficiencia principal de esa regulación fue que dejaba los criterios de aplicación de estas prerrogativas a la Comisión Federal Electoral, sin establecer reglas claras para su manejo.¹ No fue sino hasta la reforma de 1986-1987 cuando la ley precisó entre otros puntos: a) la fórmula para calcular los montos de financiamiento a distribuir, basada en una estimación de los costos de las campañas para diputados; b) la proporción en que debía distribuirse, 50% en proporción a los votos obtenidos en la última elección y 50% conforme al número de diputados que cada partido hubiese obtenido en la Cámara de Diputados y 3) el calendario de entrega de los recursos así calculados en tres anualidades de 20, 30 y 50%. No obstante, la ley dejaba en la práctica un margen de interpretación a la Comisión Federal Electoral, en la que el PRI tenía la mayoría, lo que dio lugar a controversias; y un dato importante: no se ocupaba de los mecanismos para verificar su utilización. La reforma a la ley en 1987 estableció por primera vez la obligación de los partidos de “justificar ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público”. Se trata del primer precepto de rendición de

¹ La reseña sobre la evolución de la legislación en materia de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos ha sido tomada del texto de Alonso Lujambio, “Dinero y elecciones en la era posrevolucionaria”, incluido en M. Carrillo, A. Lujambio, C. Navarro y D. Zovatto (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica, 2003.

cuentas sobre el uso de los recursos públicos entregados a los partidos, que no incluía obligación alguna de reportar los ingresos obtenidos por vías privadas y de cuyo cumplimiento no ha quedado registro alguno. Esto se explica, entre otras razones, porque la ley no establecía ninguna obligación para la autoridad de revisar esas cuentas o, en su caso, aplicar sanciones.² El ciclo de negociaciones que dio lugar a la reforma de 1990 no se ocupó significativamente del financiamiento. Aunque se introdujeron cambios menores en las fórmulas de asignación y distribución de los recursos, no se registró ningún avance en cuanto a la rendición de cuentas. En lo que representó un peldaño importante, la reforma constitucional de 1993 prescribió por primera vez que la ley electoral debía establecer las reglas para el financiamiento de los gastos ordinarios y de las campañas. De esa reforma se desprenden las actuales normas que prohíben la aportación de recursos públicos a las campañas, así como la obtención de financiamiento de organizaciones religiosas, empresas mercantiles y residentes en el extranjero. Asimismo, se impusieron límites a las aportaciones de personas físicas y morales. En 1993, por primera vez se estableció la obligación de los partidos de entregar un informe anual de sus ingresos y gastos para ser revisado por una comisión de consejeros del IFE. Es a partir de entonces que puede hablarse cabalmente de la existencia de un régimen legal que regula el financiamiento partidista y de un mecanismo de rendición de cuentas de los partidos.

La primera revisión

Estas reformas dieron lugar en 1994 a la primera rendición de cuentas de los partidos en la que, pese a diversas insuficiencias técnicas y legales, el Consejo General del IFE estuvo en condiciones de mostrar a la opinión pública el resultado de un escrutinio pionero de las finanzas partidistas.³ Este ejercicio reveló inconsistencias y defectos en los procedimientos contables de los partidos y las limitaciones legales del dispositivo inicial de fiscalización del IFE. Pese a todo, puso en claro la extraordinaria inequidad existente en la distribución de recursos con que contaban los partidos políticos. El PRI, por sí solo disponía de casi 79% de todos los ingresos reportados como obtenidos por los partidos en ese año (cuadro 1).

Al examinar los informes de egresos, la comisión de consejeros pudo establecer también que la disparidad en los ingresos tenía el efecto inevitable de generar una gran inequidad en los recursos disponibles para las campañas (cuadro 2).

Resulta explicable, así, que a partir de la información que arrojaba esta primera rendición de cuentas el tema de la inequidad en el financiamiento quedara en el centro de la discusión entre los partidos y el gobierno.

² *Ibid.*, p. 377.

³ Dictamen consolidado que presenta la comisión de consejeros del Consejo General del IFE sobre los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos correspondientes a 1994. Los datos de los cuadros que siguen han sido tomados de ese dictamen, actualizándolos al año 2002 conforme al INPC promedio de 1994.

Cuadro 1. Reportes de ingresos de los partidos en 1994
(Millones de pesos del año 2002)

	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	Otros*	Totales
Saldo inicial	42.9	520.2	0.0	1.7	0.1	18.1	583.0
Financiamiento público	108.4	358.9	75.2	21.1	23.8	146.9	727.2
Financiamiento de militantes	13.7	235.4	23.5	0.0	0.0	3.5	276.0
Financiamiento de simpatizantes	80.9	774.6	0.0	0.0	9.2	1.5	866.3
Autofinanciamiento	22.1	218.0	0.0	3.6	0.0	3.3	247.1
Rendimientos financieros, fondos y fideicomisos	4.6	56.3	0.0	0.0	0.0	2.0	63.3
Otros	153.8	0.6	2.6	0.3	0.0	30.3	187.6
<i>Total</i>	<i>426.3</i>	<i>2 164.0</i>	<i>101.3</i>	<i>26.7</i>	<i>33.1</i>	<i>206.0</i>	<i>2 951.5</i>
Proporción del ingreso total de los cinco partidos	14.4%	73.3%	3.4%	0.9%	1.1%	7.0%	100.0%

* Incluye el PPS, el PARM, el PFCRN y el PDM.

Cuadro 2. Reportes de gastos de los partidos en 1994
(Millones de pesos del año 2002)

	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	Otros*	Totales
Gastos ordinarios	217.1	948.3	62.8	14.6	26.7	118.1	1 387.7
Gastos de campaña	148.2	1 172.0	38.6	12.1	18.1	70.3	1 459.9
<i>Total</i>	<i>365.3</i>	<i>2 120.3</i>	<i>101.3</i>	<i>26.7</i>	<i>44.8</i>	<i>188.6</i>	<i>2 847.0</i>
Proporción de gastos de campaña	12.8%	74.5%	3.6%	0.9%	1.6%	6.6%	100.0%

* Incluye el PPS, el PARM, el PFCRN y el PDM.

La reforma de 1996

La reforma constitucional de octubre de 1996 y las consecuentes modificaciones al Cofipe en noviembre del mismo año tuvieron como objetivo central reducir la brecha de inequidad entre los partidos. Para ello se modificó la fórmula de cálculo del financiamiento público, lo que representó un incremento sustancial en la bolsa a distribuir entre los partidos; el establecimiento de un nuevo método de asignación (30% a partes iguales a todos los partidos y 70% en proporción a los votos obtenidos en la elección anterior); limitación de las aportaciones privadas totales que puede recibir un partido a 10% de la bolsa global de financiamiento público; límite para las aportaciones de las personas físicas y morales de 0.05% de la bolsa total para actividades ordinarias; prohibición de las aportaciones anónimas; topes establecidos por el Consejo General a los gastos de las campañas para presidente, senadores, diputados y asambleístas, y un conjunto de disposicio-

Cuadro 3. Evolución del gasto de campaña, 1994-2002
(Millones de pesos de 2002)

	<i>PAN/AC*</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD/AM*</i>	<i>PVEM</i>	<i>PT</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
1994	155.23	1 172.00	70.81	12.09	16.74	70.36	1 497.23
1997	480.61	696.68	459.61	74.59	212.22	63.37	1 987.07
2000	750.96	1 004.77	631.76	—	—	31.22	2 418.71

* En el año 2000 el PAN constituyó con el PVEM la Alianza por el Cambio (AC) y el PT participó con el PRD en la Alianza por México (AM).

Cuadro 4. Participación de los principales partidos
en el gasto de campaña, 1994-2000
(Porcentajes)

	<i>PAN/AC*</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD/AM*</i>	<i>PVEM</i>	<i>PT</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
1994	10.4	78.3	4.7	0.8	1.1	4.7	100.0
1997	24.2	35.1	23.1	3.8	10.7	3.2	100.0
2000	31.0	41.5	26.1	—	—	1.3	100.0

* En el año 2000 el PAN constituyó con el PVEM la Alianza por el Cambio (AC) y el PT participó con el PRD en la Alianza por México (AM).

nes más.⁴ Para efectos de la rendición de cuentas, la reforma de 1996 fue también importante ya que estableció reglas más precisas para la presentación de los informes de gastos ordinarios y de campaña y dotó de facultades a la Comisión de Fiscalización del IFE para establecer lineamientos técnicos para la presentación de los informes, para vigilar la aplicación de los recursos a los fines de la ley, y para realizar verificaciones y auditorías a los partidos. Estableció también la obligación de rendir dictámenes públicos sobre los informes y otorgó facultades al Consejo General para fijar sanciones. Puede decirse que después de la autonomía plena del IFE, el segundo efecto más relevante para el sistema político de la reforma de 1996 fue un régimen de financiamiento público estrictamente regulado que inauguró una nueva época en el financiamiento de la política en México.

Los efectos de la reforma sobre la equidad en la disposición de recursos financieros por parte de los partidos pueden apreciarse en la distribución de los recursos erogados por los partidos en las dos siguientes campañas electorales (cuadros 3 y 4).

La otra cara importante de la reforma de 1996 es la fiscalización, que ha dado pie a una faceta novedosa para la vida de los partidos políticos: la exposición

⁴ Para una descripción detallada de las implicaciones de la reforma de 1996 en materia de financiamiento puede consultarse el texto de Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 106-116.

pública de sus finanzas. Sus fuentes de ingresos deben ser reveladas y revisadas y el destino que dan a los recursos de que disponen, tanto públicos como privados es también susceptible del escrutinio público. Sólo a partir de 1996 puede hablarse propiamente del fin de la época en que el partido en el poder podía acceder a los fondos del erario público sin más límites que el ingenio de sus operadores o los de la discreción a que obligan los riesgos de opinión pública.

La fiscalización sistemática

A partir de 1998, luego de las elecciones de 1997 y como resultado de la aplicación de las reformas de 1996, se dieron a conocer los primeros informes auditados por el IFE que dan cuenta de la forma en que los partidos financian sus actividades, los montos de recursos públicos que obtienen y la forma en que los aplican. Año con año, los partidos presentan a la Comisión de Fiscalización del IFE sus informes de gasto ordinario y por actividades específicas y cada tres años, después de la elección federal, los reportes de los gastos de campaña. A partir de esa información la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE lleva a cabo una revisión de los informes y aplica técnicas de auditoría para comprobar la veracidad de la información presentada y el apego de la contabilidad de los partidos a las normas que ha establecido el Consejo General del IFE. Como resultado de esas revisiones la Comisión de Fiscalización presenta al Consejo un dictamen sobre los informes de cada partido y una propuesta de acuerdo en el que se establecen las sanciones que habrían de aplicarse para los casos en los que la revisión hubiera detectado irregularidades. Todos esos documentos son públicos a partir de su aprobación por el Consejo General y se publican en el *Diario Oficial de la Federación*.

La breve historia de la fiscalización de los partidos muestra que se trata aún de un procedimiento incompleto, en vías de desarrollo, que se ajusta periódicamente a la experiencia adquirida.⁵ Por una parte existe la limitante legal para que la autoridad electoral lleve a cabo auditorías exhaustivas a los partidos. De hecho, el procedimiento ordinario de fiscalización se limita en esencia a constatar la veracidad de la información entregada por los partidos *de motu proprio* y a asegurar el cumplimiento de las normas de registro de los gastos reportados. Por tal motivo, la fiscalización puede detectar gastos reportados que no corresponden propiamente a la función partidista o erogaciones cuyo destino no resulta claro por deficiencias en los registros o en los procedimientos administrativos, pero carece de instrumentos propios para comprobar coercitivamente la autenticidad de los gastos mediante compulsas con los destinatarios de los recursos.

⁵ El Consejo General del IFE ha reformado los lineamientos para la presentación de informes en varias ocasiones. El 7 de diciembre de 1998 se aprobó el reglamento para la presentación de informes, que fue reformado por acuerdo del mismo Consejo el 14 de octubre de 1999; el 26 de octubre del mismo año se aprobó un nuevo reglamento para la rendición de cuentas de las coaliciones; el 17 de diciembre del mismo año se publicaron nuevos ajustes al reglamento que se aplica a los partidos; una nueva reforma se aprobó el 14 de noviembre de 2000, y finalmente, el 18 de diciembre de 2002, se aprobó un nuevo reglamento reformado.

Un segundo problema que debe afrontar la fiscalización es la propia definición de la ley, que restringe los informes a los movimientos de ingresos y egresos anuales o de campaña. El estado del patrimonio no forma parte de los informes. Por esa razón tanto la información sobre los bienes propiedad de los partidos o las deudas que éstos tienen con el sistema bancario o con particulares no se hace visible.

A esta debilidad se suma la que es quizá la más importante: al no tener acceso a los registros de todas las operaciones bancarias de los partidos sino únicamente a las cuentas que estos declaran al IFE, la fiscalización no está en condiciones de explorar posibles ingresos no reportados y los gastos correspondientes. Así, debido al secreto bancario, los fenómenos de doble contabilidad u ocultamiento sólo pueden ser detectados mediante denuncias o acontecimientos incidentales como los que se registraron con motivo de las elecciones del año 2000 en el “Pemexgate” y los “Amigos de Fox”, que por lo general son sujetos a investigaciones independientes a la de la fiscalización ordinaria. En el año 2003 la Comisión de Fiscalización del IFE propuso un nuevo lineamiento por el cual los partidos políticos otorgarían su anuencia para que la banca diera acceso al IFE a todas las cuentas establecidas a nombre de los partidos. Una especie de renuncia voluntaria a la protección del secreto bancario. Impugnado por varios partidos políticos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial, el lineamiento tuvo que ser retirado por disposición de éste.

Por otra parte, la autoridad electoral solamente está en condiciones de revisar el ingreso y gasto de los recursos federales de que disponen los partidos y no cuenta hasta hoy con los medios para fiscalizar el origen y destino de los financiamientos que reciben los partidos en los estados y en el Distrito Federal, que son objeto de revisiones en el nivel local y en el marco de las legislaciones estatales. El IFE ha intentado recientemente establecer convenios con las autoridades electorales de los estados para compartir información que permita una verificación más acuciosa. De hecho, al parecer, en 20 casos opera ya este tipo de intercambio aunque en otros subsiste un rechazo a esa colaboración.

Como consecuencia, hasta en tanto se integren todas las fuentes de ingresos y egresos, se revele el patrimonio y se levanten las restricciones normativas que limitan a la autoridad fiscalizadora, será una tarea ardua configurar una visión completa de las finanzas partidistas. En este mismo número de *Configuraciones* Ciro Murayama se ocupa, entre otras cosas, de analizar los nuevos problemas que surgen del bisoño régimen de financiamiento y los obstáculos legales a una fiscalización plena.

A lo largo de las campañas de 2003 tres casos ejemplifican lo que puede ser el argumento a favor de una plena rendición de cuentas de los partidos que en última instancia gravita en pro de la consolidación del sistema de partidos. Uno: aparentemente los órganos financieros del Partido Revolucionario Institucional no han podido determinar el destino final de los fondos ilegales que dieron origen a la cuantiosa multa del “Pemexgate”. Los propios razonamientos del partido en su fallida apelación ante el Tribunal invocaban la imposibilidad del IFE de demostrar la aplicación de los recursos recibidos. Este hecho es aún motivo de desgaste po-

lítico interno en el PRI, por cuanto esporádicamente sus miembros se cuestionan en público sobre el destino final de aquellas aportaciones cuya recepción quedó plenamente demostrada. Dos: con motivo de la investigación de los “Amigos de Fox” se hicieron evidentes los profundos disensos entre el grupo de simpatizantes del candidato Fox encargado de la recaudación de fondos y muchos dirigentes y militantes del PAN que se recriminan mutuamente por los daños. El propio Partido Verde Ecologista de México, miembro de la coalición que impulsó a Vicente Fox, invoca en su descargo, la ignorancia sobre los mecanismos de financiamiento que operó el PAN. Tres: al concluir la campaña electoral de 2003 se abrió una crisis política en el PRD cuyo tema central fue el exceso de gasto y el endeudamiento del partido atribuido a decisiones de su presidenta, quien finalmente renunció. Pese a existir un órgano especializado en el control de las finanzas y de la obligación que tiene el partido de presentar su informe de gastos 60 días después de concluidas las campañas, el monto del endeudamiento en que había incurrido el partido se tornó objeto de debate interno que salió a la luz pública y fue necesario que se encargara a una comisión determinar una cifra sobre los alcances reales del endeudamiento. Se trata de tres ilustraciones mayores, pero puede decirse que es excepción el partido en el que la asignación de los recursos financieros se resuelve con tersura en los circuitos internos, sin ocasionar erosiones a los ojos de los ciudadanos y los propios militantes. En buena medida, estos disensos y especulaciones se amplían porque la transparencia financiera de las organizaciones partidistas es aún parcial.

Desde un punto de vista técnico, la fiscalización ha significado un aprendizaje constante, en el que tanto los partidos como los órganos de la autoridad electoral encargados de llevarla a cabo avanzan por aproximaciones sucesivas. Como resultado de los montos considerables de las multas que algunos han tenido que pagar, los partidos toman con seriedad creciente la fiscalización y han establecido órganos internos especializados en el control y distribución de los recursos y responsables de la rendición de cuentas. Se trata, no obstante, de un proceso que tiene como eje la precisión contable en términos estrictos de registro y control de los fondos. La estructura de los informes de los partidos ha sido diseñada para los fines del IFE, que hasta hoy procura esclarecer el origen y destino de los recursos en los términos escuetos de la ley. Es probable y sería deseable —como se apuntó antes— que en el futuro las modalidades y estructura de los informes evolucionen hacia formas que faciliten también una rendición de cuentas ante la sociedad; que a la vez que atiendan el problema crucial de la legalidad del financiamiento permitan valorar integralmente al público, a los estudiosos y a los propios militantes de los partidos la asignación de recursos vinculada a la función de los partidos. En última instancia se trata de instituciones enfiladas no sólo a ser conducto de acceso a los cargos de elección popular sino también de instrumentos para asimilar las demandas ciudadanas y agregar los intereses en programas y visiones del futuro del país y, por añadidura, vehículos del desarrollo de la cultura política y de la participación de las personas en la vida democrática.

Cuadro 5. Proporción de financiamiento público* sobre el ingreso total de cinco partidos, 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
PAN	90%	91%	83%	93%	96%
PRI	92%	68%	77%	95%	98%
PRD	96%	97%	96%	97%	97%
PT	97%	97%	96%	97%	99%
PVEM	93%	92%	95%	97%	98%
<i>Promedio</i>	<i>94%</i>	<i>89%</i>	<i>89%</i>	<i>96%</i>	<i>98%</i>

* La proporción ignora los saldos iniciales de los informes.

La información pública

Pese a las limitaciones mencionadas, los informes sobre la recaudación de ingresos de los partidos y el destino que éstos les dan, se publican sistemáticamente y con criterios homogéneos desde 1998. Se trata de una información detallada que permite múltiples análisis y que, sin embargo, ha sido hasta hoy esencialmente ignorada por quienes estudian el sistema de partidos, por los investigadores periódicos y por los propios miembros de los agrupamientos políticos. El material está ahí y es sin duda un fruto singular de la transición mexicana con el que pocos países pueden contar.⁶

En el anexo final de este texto se presentan los resúmenes de ingresos y egresos de los partidos entre 1998 y 2002 a precios constantes del año 2002 que, pese a su grado de agregación, permiten ya muchas comparaciones. El examen detallado de los informes permite revisar otras facetas en detalle, pero no las vamos a abordar en esta ocasión. Aquí se ilustrarán simplemente algunas de las tendencias más generales del financiamiento y el gasto partidista provenientes del nivel más agregado y algunas peculiaridades de cada partido que vale la pena destacar:

a) La dependencia creciente del financiamiento público

El cuadro 5 muestra con claridad que en los cinco años que se analizan, los partidos se han vuelto cada vez más dependientes del financiamiento público.

Esta tendencia se modifica ligeramente en los años de la elección presidencial de 2000, sobre todo en los casos del PAN y el PRI. Sin embargo, el cambio es radical cuando se coteja con las cifras reportadas en el informe de 1994, la elección presidencial anterior (véase el cuadro 1). Para ese año, de los ingresos del PRI 61% provino del financiamiento público. El mismo dato fue de 25% en el caso del PAN, 23% en el PRD y 28% en el PT.

⁶ La compilación de Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, publicada por el Fondo de Cultura Económica y el IFE en 2003, proporciona un completo panorama del estado de la fiscalización partidista en el mundo.

Cuadro 6. Contribuciones privadas* reportadas por los cinco partidos
(Cifras en millones de pesos de 2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
PAN	10.25	14.42	132.79	35.43	16.31
PRI	31.49	151.30	205.41	21.42	8.40
PRD	8.89	7.29	7.71	6.69	9.33
PT	1.08	2.79	9.53	5.24	0.98
PVEM	0.00	0.00	10.96	0.00	0.00
<i>Totales</i>	<i>51.71</i>	<i>175.80</i>	<i>366.40</i>	<i>68.77</i>	<i>35.02</i>

* Integra aportaciones de militantes y simpatizantes.

b) La caída de las aportaciones privadas

En la otra cara de la moneda, las aportaciones privadas para sostener la actividad política, es decir la contribución de militantes o simpatizantes a los partidos, parece ser cada vez menor en términos generales, como puede verse en el cuadro 6.

Si nos atenemos a los primeros reportes de 1994 (cuadro 1) la caída en el respaldo privado a los partidos ha sido muy significativa. En aquel año el PAN reportó haber recibido de fuentes privadas 122 millones de pesos, el PRI 594, el PRD 99, el PT 21 y el PVEM casi 24 millones, todo a precios constantes de 2002. Conforme a estas cifras, e ignorando en este caso los cambios en la supervisión pública y en la calidad de las contabilidades registrado en ese periodo de seis años, los particulares habrían aportado en 1994 casi 500 millones de pesos más que en el crucial año 2000.

c) Menor proporción de gastos en educación, investigación y ediciones

Desde el punto de vista de los egresos la nota más relevante se refiere a la persistente disminución de los gastos de los partidos en actividades vinculadas con el desarrollo programático, la formación de los militantes y la divulgación ideológica. En los reportes, esas erogaciones aparecen bajo el rubro de actividades específicas y se han reducido a pesar de que la ley prevé un incentivo: que 75% de lo gastado en ese renglón puede ser reembolsado a los partidos en el año siguiente (cuadro 7).

Cuadro 7. Gasto en actividades específicas
como proporción de los egresos totales

	1998	1999	2000	2001	2002
PAN	10%	8%	3%	5%	7%
PRI	6%	2%	0%	0%	5%
PRD	4%	3%	2%	3%	3%
PT	6%	11%	5%	11%	15%
PVEM	36%	17%	3%	3%	3%
<i>Todos*</i>	<i>8%</i>	<i>5%</i>	<i>2%</i>	<i>3%</i>	<i>5%</i>

* Promedio ponderado.

Respecto al gasto en actividades específicas, la fiscalización ha resultado especialmente difícil y conflictiva, en buena medida por diferencias de interpretación entre el IFE y varios partidos sobre lo que puede justificarse como egreso en ese rubro y la aparición de importantes casos de abierta simulación de gastos bajo ese rubro.⁷ Aunque aquí no nos hemos ocupado de todos los partidos, conviene mencionar que en algunos casos los reportes de gastos en actividades específicas muestran a veces cifras inverosímiles que han atraído la atención del IFE y las correspondientes sanciones. Tal es el caso del Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) que tan sólo en 2002 reportó gastos por 25 millones de pesos en actividades editoriales. Más allá de la anécdota, sin duda es un hecho digno de consideración que las prioridades que rigen actualmente en la vida partidista coloquen los recursos para la elaboración intelectual y la difusión de ideas y programas en un papel claramente subordinado y en general con tendencia a la baja.

d) Las campañas y el gasto en los medios

Los informes y los dictámenes de gastos de campaña aportan gran cantidad de información sobre las modalidades del gasto durante los procesos electorales. Los partidos reportan las cantidades asignadas a cada una de las campañas de diputados, senadores y presidente de la República, y el origen de los recursos en efectivo y en especie utilizados en cada una. El análisis de los gastos de campaña ameritaría un extenso trabajo que no puede ser realizado aquí. Un examen de ese tipo sería muy útil, sobre todo si se considera que las elecciones intermedias de 2003 pusieron de manifiesto excesos propagandísticos ampliamente criticados.

Un tema central del debate sobre las campañas ha sido el gasto cada vez mayor de los partidos en medios de comunicación y, ciertamente, también la naturaleza y calidad de los mensajes emitidos. El cuadro 8 muestra la tendencia de este gasto hasta la elección del 2000.

Cuadro 8. Gasto en prensa radio y televisión, 1994-2000
(Millones de pesos de 2002)

	<i>PAN/AC*</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD/AM*</i>	<i>PVEM</i>	<i>PT</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
1994	46.8	171.5	0.8**	0.3	2.5	156.2	378.2
1997	312.9	413.6	198.8	42.0	107.1	18.6	1 093.0
2000	394.0	638.3	263.5	—	—	18.6	1 314.4

* En el año 2000 el PAN constituyó con el PVEM la Alianza por el Cambio (AC) y el PT participó con el PRD en la Alianza por México (AM).

** El reporte del PRD en 1994 contenía deficiencias importantes.

De hecho, las erogaciones que reportan los partidos en la contratación de medios forman sólo una parte del gasto político total en los medios masivos. En

⁷ Véase un comentario al respecto en Luis E. Giménez-Cacho, "El dinero y los partidos", *Ne-xos*, núm. 264, diciembre de 1999. Pueden consultarse también los dictámenes de la Comisión de Fiscalización sobre este renglón, cuyo examen sigue un proceso específico.

Cuadro 9. Proporción de los gastos de los partidos en radio, prensa y televisión respecto del gasto total de campaña, 1994-2002

	<i>PAN/AC*</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD/AM*</i>	<i>PVEM</i>	<i>PT</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
1994	30.2%	14.6%	1.2%**	2.8%	15.2%	221.9%	25.3%
1997	65.1%	59.4%	43.2%	56.3%	50.5%	29.4%	55.0%
2000	52.5%	63.5%	41.7%	—	—	59.6%	54.3%

* En el año 2000 el PAN constituyó con el PVEM la Alianza por el cambio (AC) y el PT participó con el PRD en la Alianza por México (AM).

** El reporte del PRD en 1994 contenía deficiencias importantes.

adición a la contratación que realizan los partidos en lo individual, existe un régimen de distribución de tiempos en radio y televisión que forma parte de las reformas de acceso a los medios que han resultado esenciales para incrementar la equidad en las campañas. Así, los partidos utilizan asignaciones de tiempos del Estado para difundir sus mensajes, y en años electorales el IFE contrata además, por obligación legal, espacios adicionales en radio y televisión. Por ello las cifras que se presentan no indican el monto total de los recursos que se erogan en medios durante las campañas, sino únicamente las que corren por cuenta de los partidos y que como se observa en el cuadro 9 representan más de la mitad de sus erogaciones en las campañas.

La información disponible permite además múltiples aproximaciones a las tendencias de gasto que están aún por realizarse. A manera de ilustración y en aras de la brevedad a continuación se hacen algunas comparaciones entre los gastos de 1998 y de 2002 que resultan reveladoras.

e) Más para el CEN, menos para los estados

Un primer dato relevante es que el crecimiento en los ingresos en este quinquenio tuvo como secuela una mayor centralización de los gastos en los comités ejecutivos nacionales (CEN). El PAN sigue siendo el que tiene un menor grado de centralización. Sin embargo, los gastos en la cúspide han pasado de representar 20% en 1998 a 38% en 2002. En el extremo opuesto, el PRI, que era ya el partido con un mayor grado de centralización de los recursos (56%), para 2002 concentró 70% en

Cuadro 10. Gastos del CEN como porcentaje del gasto total en cinco partidos (Millones de pesos de 2002)

	<i>1998</i>		<i>2002</i>	
	<i>Gasto CEN Millones de \$</i>	<i>% del gasto total</i>	<i>Gasto CEN Millones de \$</i>	<i>% del gasto total</i>
PAN	88.4	20	253.0	38
PRI	338.4	56	465.6	70
PRD	156.7	39	330.6	77
PT	32.4	21	55.2	45
PVEM	50.8	55	115.6	73

Cuadro 11. Transferencias de recursos a los estados
(Millones de pesos de 2002)

	1998		2002	
	Transferencias millones de \$	% del gasto total	Transferencias millones de \$	% del gasto total
PAN	307.5	70	378.0	57
PRI	231.7	38	126.4	19
PRD	225.7	57	83.7	20
PT	114.5	73	50.5	41
PVEM	9.1	10	36.3	23

el CEN. El PRD registra un viraje espectacular ya que de ejercer 39% de los recursos en el comité nacional pasó a 77%, para convertirse en el partido más centralizado.

La contraparte natural de esta tendencia es que los comités ejecutivos estatales en 2002 recibieron de las administraciones nacionales de sus partidos una cantidad menor de recursos. El PRI y el PT redujeron sus transferencias en alrededor de la mitad, mientras que el PAN, pese a la reducción relativa de las remesas respecto de sus ingresos, incrementó 23% los recursos transferidos. El PRD, por su parte, disminuyó 63% los apoyos a los comités estatales, lo que equivale a alrededor de 150 millones de pesos menos (cuadro 11). La excepción a esta tendencia centralizadora de los gastos es el PVEM, cuyos órganos locales, conforme a los reportes, han recibido proporcionalmente más y en términos reales tuvieron acceso en 2002 a cuatro veces más recursos que en 1998. En este caso vale apuntar que este partido en 1998 había reportado bajo el rubro de actividades específicas erogaciones equivalentes a 36% de sus ingresos, originadas principalmente en tareas editoriales que generaron polémica en el momento de la fiscalización. Así, el PVEM que erogó 33 millones de pesos a precios constantes por ese concepto en 1998, los redujo a 4 millones en 2002, y aumentó en su informe las transferencias a los estados.

Las cifras del cuadro 11 no revelan la totalidad de los ingresos que los partidos tienen en sus comités estatales ya que, como se anotó antes, los partidos no dan cuenta al IFE de las cantidades que reciben por concepto de financiamiento público en los estados. Así, aunque los dictámenes de la Comisión publican en detalle las transferencias a todas las entidades y los conceptos en que se aplicaron los recursos federales en cada una, aproximarse a las finanzas partidistas en los estados y en consecuencia tener una perspectiva integral de los recursos de los partidos requeriría un análisis de los informes ante las 32 autoridades estatales.

f) El peso de la nómina

Otro dato agregado que tiene su importancia es el de los montos que los partidos destinan al pago de servicios personales. Las modalidades de pago son diversas: existen tanto funcionarios profesionales permanentes, como trabajadores por honorarios y militantes colaboradores que reciben pagos como “reconocimientos”.

Cuadro 12. Los pagos personales como proporción del gasto

	<i>Nómina/gasto total</i>		<i>Nómina CEN/nómina total</i>	
	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>
PAN	29%	36%	37%	37%
PRI	48%	38%	60%	70%
PRD	35%	26%	62%	86%
PT	21%	13%	28%	68%
PVEM	29%	20%	67%	79%

No abordaremos aquí esos detalles que pueden consultarse en los informes, pero resulta de interés que pese a haber reducido el peso proporcional de su nómina, el partido que destinó en 2002 la proporción mayor a pagos de personal es el PRI, con 38%. Lo sigue de cerca el PAN que ha incrementado sus gastos hasta 36%. En el otro extremo, el PT reporta destinar sólo 13% al pago de personal, una proporción inferior a la de 1998.

Las cifras de pagos por nómina del cuadro 12 revelan también las tendencias a la centralización que se destacaban antes. Así, en todos los partidos, con excepción del PAN, la participación de las nóminas del comité ejecutivo nacional sobre los pagos totales por ese concepto muestra un aumento en este periodo de cinco años. En el PRD las nóminas provenientes de recursos federales se aplican en 86% para el CEN, mientras en el otro extremo el PAN destina menos de 40% a remuneraciones en el centro.

Recapitulación

Las cifras generales sobre el gasto de los partidos que hemos revisado someramente aquí son sin duda un aspecto parcial de la vida partidista. Por sí solos los números dicen poco. Pese a todo, el simple hecho de que se encuentren disponibles para el público y que puedan ser revisados en detalle por quien se interese en ellos representa un salto, impensable hasta hace muy poco tiempo. Hemos pasado de un régimen de inequidad y avasallamiento financiero por una sola fuerza a un esquema que permite razonablemente la competitividad entre los partidos y que acota las posibilidades de que los financiamientos particulares dominen los partidos y los políticos, como es frecuente en los países en que impera el financiamiento privado. La ausencia absoluta de control legal sobre los dineros partidistas ha sido remplazada por un sistema de financiamiento predominantemente público cada vez más acotado, vigilado y expuesto a la mirada pública.

Como se ha esbozado, el régimen de fiscalización y rendición de cuentas muestra lagunas y deficiencias. Sin embargo, la información de que hoy se dispone puede permitir un saneamiento paulatino de los debates públicos sobre dinero y política. Esto será posible en la medida en que ese debate se aleje de la especulación, la calumnia y las sospechas y se funde cada vez más en hechos comprobables y en la comprensión de la utilidad pública del financiamiento estatal. Ése sería, en última instancia, el beneficio de un manejo transparente de los gastos políticos.

Así, por ejemplo, en el debate que se inicia en torno a las vías para abatir los costos de las campañas, los informes de los partidos, los dictámenes de la Comisión de Fiscalización y otros reportes detallados que el IFE publica sobre la presencia de los partidos en los medios de comunicación son elementos que permitirán una discusión más informada.

En la agitada vida interna de los partidos, hoy sometida a tensiones que por lo general resultan incomprensibles —y aun detestables— para el ciudadano de a pie, un régimen de administración transparente de las tesorerías puede contribuir a sanear las condiciones de la contienda. En ese campo hay todavía mucho por avanzar, como se muestra en el hecho de que en su mayoría las direcciones partidistas siguen considerando la rendición de cuentas que ordena la ley y la fiscalización del IFE una intrusión en su régimen interno que debería limitarse al mínimo posible, mientras por otra parte, las discrepancias políticas internas se ven opacadas y deformadas con demasiada frecuencia por acusaciones mutuas y querrelas pecuniarias en buena medida irrelevantes.

El financiamiento público y privado y el régimen de fiscalización de los partidos seguirán a discusión, como en todo el mundo. La legislación no es aún plenamente eficaz y tiene huecos que requieren cubrirse. Por otra parte los hábitos de manejo financiero discrecional de los dirigentes partidistas están a la orden del día. Pese a todo los partidos están hoy, para bien, sujetos al escrutinio público •

ANEXO 1

Los dictámenes de la Comisión de Fiscalización

Las reglas del financiamiento partidista, las obligaciones de rendición de cuentas de los partidos políticos y la agrupaciones políticas nacionales, y las atribuciones de revisión del IFE están contenidas en los artículos 49, 49-A y 49-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). El artículo 49-A obliga a los partidos a presentar sus informes anuales dentro de los 60 días siguientes al fin de año anterior. Los informes de campaña deben presentarse 60 días después de concluidas éstas.

La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, encargada de la revisión de las cuentas, es un cuerpo colegiado integrado únicamente por consejeros electorales que se apoya para su trabajo en la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, tiene un plazo de 60 días para revisar los informes anuales y 120 días para la revisar las cuentas de gastos de campaña que pueden extenderse en caso de que se requieran aclaraciones adicionales. Dispone de 20 días más para elaborar un dictamen consolidado y de tres días adicionales para presentarlo al Consejo General del IFE. Desde el momento en que estos dictámenes son dados a conocer en el Consejo General se vuelven públicos y se encuentran accesibles para cualquier persona.

Existen tres tipos de revisiones que divulga el IFE: la de ingresos y gastos anuales, la de financiamiento y egresos de las campañas y la que se realiza especialmente para verificar en detalle los gastos en actividades específicas suscepti-

bles del reembolso parcial que establece la ley. De todas ellas puede obtenerse abundante información para examinar el gasto partidista.

El dictamen consolidado anual sobre gastos ordinarios describe la información de ingresos y egresos ordinarios presentada por cada partido, el trabajo realizado por los auditores y su resultado. La información de ingresos proporciona el detalle del financiamiento público recibido, las características de las aportaciones de militantes y simpatizantes, detalles sobre las fuentes de autofinanciamiento de los partidos y los rendimientos financieros que obtienen. Por el lado de los egresos, los dictámenes detallan los gastos ordinarios bajo distintos conceptos de remuneraciones personales, adquisición de bienes y contratación de todo tipo de servicios. Igualmente se detallan las aportaciones de recursos federales a cada uno de los órganos estatales de los partidos y la forma en que éstos las gastaron. Se registran también los recursos que cada partido entrega a las organizaciones adherentes y a sus fundaciones e institutos, que en el caso del PRI tienen un peso relativo importante.

Los dictámenes que se presentan después de cada elección federal contienen los reportes detallados de cada una de las campañas de diputados, senadores y presidente de la República. Estos informes distinguen para cada campaña las aportaciones del partido, las del candidato y las de los militantes y simpatizantes, sean éstas en especie o en efectivo. Los egresos se registran también para cada campaña particular separando los gastos de organización general, los de propaganda y las erogaciones en prensa, radio y televisión.

El dictamen sobre gastos en actividades específicas proporciona detalles sobre el esfuerzo financiero de los partidos en materia de educación política, investigación y difusión programática.

En los cuadros que se presentan a continuación se sintetiza, en el nivel más general, la información de ingresos y egresos de los últimos cinco años disponibles para cinco de los partidos políticos. Las cifras se han transformado a precios constantes de 2002 y se expresan en millones de pesos para facilitar su comparación.

ANEXO 2

Ingresos y egresos de cinco partidos, 1998-2002 (Cifras en millones de pesos de 2002)

INGRESOS

Partido Acción Nacional

<i>Concepto</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
<i>Saldo inicial</i>	13.9	80.4	52.0	37.5	54.8
1. Financiamiento público	387.7	395.5	772.2	668.0	667.1
Para actividades ordinarias permanentes	358.6	364.9	374.3	648.9	646.5
Para actividades de campaña			374.3		
Para actividades específicas	29.1	30.7	23.6	19.1	20.6
2. Financiamiento militantes	9.9	11.4	56.9	25.8	16.0
Efectivo	9.9	11.4	49.4	25.0	16.0
Especie			7.6	0.8	0.0
3. Financiamiento simpatizantes	0.4	3.0	75.9	9.6	0.3
Efectivo	0.4	3.0	66.1	9.6	0.3
Especie		0.0	9.7	0.0	0.0
4. Autofinanciamiento	1.9	2.5	10.0	5.3	1.6
5. Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos	26.9	20.4	14.7	10.4	8.1
6. Otros apoyos financieros del Instituto Federal Electoral	4.6	0.2	0.2	0.2	0.2
a) Apoyos para producción de programas de radio y televisión	0.4	0.2		0.2	0.2
e) Apoyos para la Comisión Nacional de Vigilancia y CONASE	4.3				0.0
7. Transferencia de recursos no federales					0.0
<i>Total de ingresos</i>	<i>445.30</i>	<i>513.56</i>	<i>981.86</i>	<i>756.81</i>	<i>748.05</i>

Partido Revolucionario Institucional

<i>Concepto</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
<i>Saldo inicial</i>	23.3	—4.4	—3.1	7.1	23.8
1. Financiamiento público	498.0	510.8	1 026.7	727.1	735.8
Para actividades ordinarias permanentes	484.1	494.5	507.2	721.8	720.1
Para actividades de campaña			507.3		
Para actividades específicas	13.9	16.2	12.1	5.3	15.7
2. Financiamiento militantes	31.1	111.2	91.0	21.3	8.4
Efectivo	31.1	111.2	87.6	21.3	8.4
Especie			3.4		
3. Financiamiento simpatizantes	0.3	40.1	114.4	0.1	
Efectivo	0.3	37.3	94.7	0.1	
Especie		2.8	19.7		
4. Autofinanciamiento	2.9	85.4	95.8	11.4	3.4
5. Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos	5.0	6.1	10.3	3.5	1.6
6. Otros apoyos financieros del Instituto Federal Electoral	1.3	0.2	0.2	0.2	0.2
a) Apoyos para producción de programas de radio y televisión	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2
e) Apoyos para la Comisión Nacional de Vigilancia y CONASE	1.0				0.0
7. Transferencia de recursos no federales					0.0
<i>Total de ingresos</i>	<i>562.1</i>	<i>749.4</i>	<i>1 335.2</i>	<i>770.7</i>	<i>773.1</i>

Partido de la Revolución Democrática

<i>Concepto</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
<i>Saldo inicial</i>	-13.4	0.9	5.4	3.4	7.0
1. Financiamiento público	352.7	363.5	732.2	293.2	293.9
Para actividades ordinarias permanentes	349.0	355.0	364.2	286.3	284.3
Para actividades de campaña			364.2		
Para actividades específicas	3.8	8.5	3.8	6.9	9.6
2. Financiamiento militantes	8.6	7.3	7.7	6.7	8.2
Efectivo	8.6	7.3	7.7	6.7	8.2
Especie					
3. Financiamiento simpatizantes	0.3				1.2
Efectivo	0.3				1.2
Especie					
4. Autofinanciamiento	0.2	0.5	15.4	0.0	0.1
5. Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos	1.5	1.9	5.1	1.6	0.5
6. Otros apoyos financieros del Instituto Federal Electoral	4.2	1.9	0.2	0.2	0.2
a) Apoyos para producción de programas de radio y televisión	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2
e) Apoyos para la Comisión Nacional de Vigilancia y CONASE	3.8				0.0
7. Transferencia de recursos no federales		1.7			0.0
<i>Total de ingresos</i>	<i>354.1</i>	<i>376.1</i>	<i>765.9</i>	<i>305.0</i>	<i>310.9</i>

Partido del Trabajo

<i>Concepto</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
<i>Saldo inicial</i>	11.6	2.6	-9.2	-5.4	1.4
1. Financiamiento público	119.5	121.1	242.3	153.3	154.7
Para actividades ordinarias permanentes	112.3	114.3	117.2	144.6	144.1
Para actividades de campaña			117.2		
Para actividades específicas	7.2	6.8	7.8	8.7	10.7
2. Financiamiento militantes	1.1	2.8	9.3	5.2	1.0
Efectivo	1.1	2.8	5.2	5.2	1.0
Especie			4.1		
3. Financiamiento simpatizantes			0.2		
Efectivo			0.2		
Especie					
4. Autofinanciamiento	0.0	0.1			
5. Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos	0.0	0.0	1.2	0.0	0.1
6. Otros apoyos financieros del Instituto Federal Electoral	2.2	0.2	0.2	0.2	0.2
a) Apoyos para producción de programas de radio y televisión	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2
e) Apoyos para la Comisión Nacional de Vigilancia y CONASE	1.9				0.0
7. Transferencia de recursos no federales					0.0
<i>Total de ingresos</i>	<i>134.5</i>	<i>126.8</i>	<i>243.9</i>	<i>153.3</i>	<i>157.4</i>

Partido Verde Ecologista de México

<i>Concepto</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
<i>Saldo inicial</i>	-3.3	34.6	15.4	4.3	59.7
1. Financiamiento público	127.8	138.1	275.6	182.8	185.9
Para actividades ordinarias permanentes	123.6	127.1	130.4	182.8	183.5
Para actividades de campaña			130.4		
Para actividades específicas	4.2	11.0	14.9		2.5
2. Financiamiento militantes			4.9		0.0
Efectivo			2.1		
Especie			2.7		
3. Financiamiento simpatizantes			6.1		0.0
Efectivo			2.8		
Especie			3.4		
4. Autofinanciamiento	0.3	0.2	0.0	0.1	0.5
5. Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos	5.9	12.0	3.3	4.8	3.5
6. Otros apoyos financieros del Instituto Federal Electoral	3.7	0.2	0.2	0.2	0.2
a) Apoyos para producción de programas de radio y televisión	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
e) Apoyos para la Comisión Nacional de Vigilancia y CONASE	3.4				
7. Transferencia de recursos no federales					0.0
<i>Total de ingresos</i>	<i>134.4</i>	<i>185.1</i>	<i>305.5</i>	<i>192.1</i>	<i>249.8</i>

EGRESOS

Partido Acción Nacional

<i>Concepto</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
1. Gasto en actividades ordinarias permanentes	395.8	442.7	435.9	595.7	617.5
2. Gastos efectuados por campañas políticas			520.3		
3. Gastos por actividades específicas	43.9	38.6	29.5	29.4	44.4
Educación y capacitación política	5.0	11.3	8.9	12.0	21.2
Investigación socioeconómica y política	32.0	21.5	1.9	14.0	18.5
Tareas editoriales	6.9	5.9	3.8	3.5	4.7
<i>Total de egresos</i>	<i>439.7</i>	<i>481.4</i>	<i>985.8</i>	<i>625.1</i>	<i>661.9</i>

Partido Revolucionario Institucional

<i>Concepto</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
1. Gasto en actividades ordinarias permanentes	570.0	795.4	422.0	661.2	620.2
2. Gastos efectuados por campañas políticas	5.0		1 002.5	19.9	
3. Gastos por actividades específicas	36.9	16.5	5.7	3.6	31.8
Educación y capacitación política	9.4	7.2	2.1	3.6	12.7
Investigación socioeconómica y política	22.6				6.8
Tareas editoriales	5.0	9.4	3.6		12.2
4. Transferencias de recursos a campañas locales			10.0	47.3	11.3
<i>Total de egresos</i>	<i>611.9</i>	<i>811.9</i>	<i>1 440.2</i>	<i>732.0</i>	<i>663.2</i>

Partido de la Revolución Democrática

<i>Concepto</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
1. Gasto en actividades ordinarias permanentes	382.3	264.9	772.4	223.4	414.1
2. Gastos efectuados por campañas estatales		77.1		76.8	
3. Gastos por actividades específicas	16.5	9.3	13.5	10.3	13.2
Educación y capacitación política	8.2	1.8	3.8	1.2	3.4
Investigación socioeconómica y política	2.5	3.0	6.7	1.5	7.3
Tareas editoriales			3.1	7.6	2.4
4. Transferencias a campañas electorales locales	5.8	4.5			
<i>Total de egresos</i>	<i>398.8</i>	<i>351.3</i>	<i>785.9</i>	<i>310.6</i>	<i>427.3</i>

Partido del Trabajo

<i>Concepto</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
1. Gasto en actividades ordinarias permanentes	147.0	82.1	116.4	146.1	105.7
2. Gastos efectuados en campañas políticas			134.6		
3. Gastos por actividades específicas	10.2	10.9	13.4	17.8	18.0
Educación y capacitación política	0.5	1.2	1.3	1.2	1.7
Investigación socioeconómica y política	0.3	0.3	0.3	1.9	0.4
Tareas editoriales	9.4	9.4	11.8	14.6	16.0
4. Transferencias a campañas electorales locales		10.0		1.3	
<i>Total de egresos</i>	<i>157.1</i>	<i>103.0</i>	<i>264.3</i>	<i>165.1</i>	<i>123.8</i>

Partido Verde Ecologista de México

<i>Concepto</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
1. Gasto en actividades ordinarias permanentes	59.9	141.8	102.1	105.1	154.4
2. Gastos efectuados en campañas políticas			142.1		
3. Gastos por actividades específicas	33.0	28.5	8.3	4.2	4.0
Educación y capacitación política	18.7	1.1			
Investigación socioeconómica y política					
Tareas editoriales	14.3	27.4	8.3	4.2	4.0
4. Transferencias a campañas electorales locales		0.4	2.8	20.4	
<i>Total de egresos</i>	<i>92.9</i>	<i>170.7</i>	<i>255.3</i>	<i>129.7</i>	<i>158.5</i>

Fuentes: La información de los cuadros que anteceden está tomada de los dictámenes consolidados que presenta la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de los ingresos y gastos de los partidos políticos para los ejercicios 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002. Para la reducción a precios constantes se tomó el promedio anual del Índice Nacional de Precios al Consumidor del Banco de México, base julio de 2002 = 100 (los índices utilizados son: 1998: 70.2783; 1999: 81.9344; 2000: 89.7113; 2001: 95.4239 y 2002: 100). Agradezco a Virginia Ramírez Camacho la laboriosa recopilación y reelaboración de los cuadros.

Los pendientes obligados de la reforma electoral

Ciro Murayama*

Los tres últimas elecciones federales han demostrado que en México la renovación democrática del gobierno y del Congreso de la Unión está garantizada: hay una auténtica competencia electoral y el voto ciudadano se respeta plenamente. Puede decirse, entonces, que el diseño legal e institucional surgido de la reforma electoral de 1996, traducido en la Constitución y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

(Cofipe), ha bastado para completar el largo tránsito hacia un sistema de partidos que comenzó a dibujarse con la reforma electoral de 1977 y que ha permitido la emergencia y la naturalización de fenómenos propiamente democráticos en la vida del país: desde la pérdida por primera vez en la historia del dominio del Ejecutivo sobre la Cámara de Diputados en 1997 —lo que produjo, también de manera novedosa, que los presupuestos de ingresos y egresos fueran fruto del consenso interpartidista y no de la imposición presidencial— a la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000, pasando por el asentamiento de la pluralidad en la Cámara de Senadores y por la experiencia repetida de “gobiernos divididos” en 1997, 2000 y 2003, es decir, de dos presidentes obligados a pactar con la oposición no sólo las reformas constitucionales sino toda iniciativa de ley.

Esas novedades que el respeto al voto y la existencia de elecciones competitivas trajeron consigo, podrían bastar para concluir que los temas centrales de la agenda política de México ya no descansan en un expediente electoral, pues éste funciona bien en lo sustantivo.

Ahora bien, junto con ese reconocimiento, también es pertinente atender a la experiencia acumulada en los tres últimos comicios federales y a la emergencia de temas que cobran mayor relevancia dentro del mundo electoral, como los que tienen que ver con la relación entre dinero y contienda política, para asumir que la legislación electoral contiene errores u omisiones puntuales, que antes no se habían visto, y que en definitiva no es un capítulo cerrado de una vez y para siempre. Las fallas de la ley electoral merecen ser corregidas para que se eliminen los elementos que ensombrecen la calidad del juego electoral —y en ese sentido de su legitimidad— y, a la vez, se coadyuve a que el debate político acabe por centrarse en los asuntos nodales que la democracia pone sobre la mesa, como son los referidos a la gobernabilidad en un contexto de pluralidad y a la atención de los rezagos sociales que se acumulan en el país.

* Doctor en economía por la Universidad Autónoma de Madrid y profesor de la Facultad de Economía de la UNAM. Miembro de la Junta de Gobierno del IETD.

Estas notas están dedicadas a subrayar ocho temas en los que, sin incurrir en cambios drásticos, resulta oportuna la modificación de la norma electoral vigente. En cada uno de los apartados siguientes se presenta un breve diagnóstico de la situación y, a continuación, el sentido de la reforma específica. Por supuesto, este listado no es excluyente y su objetivo es más el presentar una agenda “minimalista” y quizá por ello viable, que ser una revisión exhaustiva de los distintos capítulos de la de por sí extensa y barroca ley electoral mexicana.

1. Rediseñar la fórmula para asignar el financiamiento público a los partidos políticos. En este tema es obligada una definición inicial: el financiamiento público es la mejor vía para garantizar tres características de la contienda electoral democrática, a saber: a) que existan condiciones de la competencia equilibradas, b) que los partidos no dependan de los recursos provenientes de grupos de poder económico o peor aún delincuenciales y c) que los recursos destinados a la política electoral fluyan por cauces transparentes y conocidos.

La historia reciente de México demuestra con elocuencia cuál ha sido el efecto del financiamiento público a los partidos: sólo cuando se eliminaron las enormes asimetrías en la disposición de recursos de una fuerza política frente al resto, fue posible hablar de una auténtica competencia electoral en el país. No es casual que la primera Cámara de Diputados sin mayoría absoluta en la historia se produjera precisamente después de la reforma electoral de 1996, que amplió y equilibró los recursos públicos destinados a los diferentes partidos. Tampoco puede excluirse el hecho de que la alternancia en la Presidencia tuvo lugar tras la contienda más equilibrada de cuantas ha habido en México en términos de financiamiento a los distintos participantes. Los ejemplos de cómo el financiamiento público ha sido causa y efecto de la implantación de un genuino sistema de partidos podrían alargarse, pero no es necesario.

Ahora bien, reconociendo esas virtudes de la ley electoral en materia de recursos para los partidos, no pueden dejar de señalarse algunos de los errores de su diseño, como son: a) contra toda lógica de competencia, la llegada de nuevos partidos políticos al Congreso incrementa el monto del financiamiento que reciben los demás partidos, es decir, a mayor número de competidores más dinero en términos absolutos para todos, no menos; b) el financiamiento para gastos de campaña se otorga duplicando el monto por actividades ordinarias con independencia de si se trata de elecciones intermedias —sólo cambio de la Cámara de Diputados— o sexenales —donde se elige presidente, el Senado y la Cámara baja.

En lo que hace al primer asunto, la ley establece unos “costos mínimos de campaña” (CMC) que representan el costo medio de lo que implica realizar una campaña para diputado, para senador y para presidente. Esos CMC se actualizan año con año de acuerdo con la inflación, de forma que mantienen su valor real en el tiempo, y se multiplican por los partidos representados en el Congreso y por el número de legisladores. De esta forma, la variación en el número de partidos en el Congreso puede generar alzas significativas en el financiamiento. Por ejemplo, en la elección del año 2000, la llegada de tres nuevos y pequeños partidos al

Congreso —Sociedad Nacionalista, Alianza Social y Convergencia por la Democracia, de la mano del PRD con el que formaron coalición— que sumaron entre los tres nueve diputados, implicó un aumento del financiamiento ordinario total de 47% de un año a otro entre 2000 y 2001. Ese encarecimiento del sistema de partidos, fue desproporcionado: pasó de costar cerca de 1 500 millones para actividades ordinarias en 2000 a superar los 2 200 millones al año siguiente. Pero además, los grandes ganadores de la llegada de esos nuevos partidos fueron los partidos tradicionales: como 70% del financiamiento se asigna en función del porcentaje de votos obtenido, al crecer la bolsa de recursos quienes se llevan la mayor parte de los recursos adicionales son los partidos grandes. Así, paradójicamente, entre más competidores enfrentan los partidos más arraigados, su financiamiento crece. La conclusión resulta obvia: hay que deslindar la fórmula para calcular el monto total que reciben los partidos de la llegada de nuevas opciones.

En segundo término, es natural y adecuado que cuando hay elecciones los partidos reciban una cantidad adicional de recursos públicos para sufragar sus campañas. No obstante, tal como establece la ley vigente, en años de elección los partidos reciben un tanto adicional de los recursos ordinarios, con independencia del tipo de comicios federales que se vayan a celebrar. Esto da lugar a que, por ejemplo, en la elección de 2003, en la que se renovó únicamente la Cámara de Diputados, los partidos recibieran 2 421 millones de pesos, es decir, 712 millones más, 42% adicional en términos reales, que en la elección de 2000, cuando también hubo campañas a la Presidencia de la República y para renovar los 128 escaños del Senado.

Cuadro 1. Financiamiento 2000 vs. 2003
a los partidos políticos nacionales (2003=100)

	<i>2000</i>	<i>2003</i>	
<i>Año</i>	<i>Elección sexenal</i>	<i>Elección intermedia</i>	<i>Diferencia real</i>
Monto	1 709 465 993	2 421 611 942	41.7%

Fuente: Elaboración propia a partir de información del IFE y del Banco de México.

La incongruencia de la ley en esta materia es tal que su fórmula vigente permite canalizar recursos públicos para “gastos de campaña” que superan los “topes de campaña” que establece la ley, es decir, se otorga financiamiento para fines de proselitismo pero, a la vez, se prohíbe gastar todo ese dinero en las campañas. Esta situación, por demás contradictoria, se presentó en 2003 con los tres partidos que reciben los montos mayores de financiamiento (cuadro 2). El dinero que recibió cada uno de esos partidos para financiamiento de gastos de campaña por arriba del tope de gasto, debió destinarse a rubros diferentes de las erogaciones de campaña.

Para evitar que esta incongruencia se repita en el futuro, el legislador podría, por ejemplo, establecer que por cada peso de financiamiento ordinario que se otorgue año con año, en una elección sexenal se daría otro peso, pero sólo 50

Cuadro 2. Diferencia entre financiamiento para gastos de campaña a los tres principales partidos y topes de campaña en el proceso electoral de 2003

<i>Partido</i>	<i>Financiamiento para campaña 2003</i>	<i>Tope agregado de gastos de campaña 2003</i>	<i>Recursos recibidos para campañas que no podían gastarse en las mismas</i>
PAN	641 131 974	254 774 568	386 357 406
PRI	714 168 178	254 774 568	459 393 610
PRD	282 852 202	254 774 568	28 077 634

Fuente: Elaboración propia a partir de acuerdos del Consejo General del IFE del 28 de enero de 2003.

centavos si se trata de una elección intermedia —así se abatirían en 50% los gastos de campaña cuando se renovara sólo la Cámara de Diputados. Habría que establecer, además, que en ningún caso podrá otorgarse financiamiento para gastos de campaña por encima de los límites de erogación, es decir, de los topes de gasto de campaña totales que fija la ley.

2. Especificar los instrumentos y atribuciones de fiscalización de la autoridad electoral. El diseño de financiamiento al sistema de partidos en México se ve completado por un buen esquema de fiscalización y control de ingresos y egresos de los partidos. En sólo unos años, se ha ido asentando una cultura de rendición de cuentas de los partidos, que les somete a una revisión superior a la que suelen tener sus pares en otros países, incluso en las democracias más consolidadas. En nuestro caso, por ejemplo, cada año se revisan los informes de ingresos y gastos de los partidos y se hace una supervisión especial de las campañas electorales, sin que los partidos puedan mantener zonas de sus recursos fuera de la mirada de la autoridad electoral.

Ahora bien, el tema de la fiscalización de los partidos —al igual que puede ser el asunto relativo a la definición de las normas e instrumentos para evitar el fraude fiscal, por ejemplo— está abierto a revisión constante.

En México, además, los casos de fiscalización más llamativos que tuvo que atender el Instituto Federal Electoral en los últimos años han demostrado que sin una definición precisa de los instrumentos fiscalizadores, la tarea de la autoridad electoral en esta materia puede ser obstaculizada. Baste, por ejemplo, con señalar que en el caso conocido como “Amigos de Fox”, el IFE no pudo acceder por más de un año a la información de las empresas que proporcionaron recursos de manera irregular a la campaña de la Alianza por el Cambio, porque la ley no establece la capacidad de la autoridad electoral para solicitar a las autoridades bancarias y financieras la información indispensable para desahogar sus investigaciones.

Como es sabido, la información comenzó a fluir con la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que estableció que el IFE debía considerarse una autoridad hacendaria para fines fiscales cuando revisara los ingresos y egresos de los partidos. No obstante, hubo un nuevo obstáculo cuando diversas personas físicas y morales —vinculadas al financiamiento irregu-

lar que se investigaba— se ampararon para evitar que la autoridad electoral conociera sus cuentas bancarias, y fue preciso que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se aprestara a confirmar las atribuciones y capacidades de fiscalización del IFE para que los amparos fueran retirados. Ahora bien, a pesar de estos antecedentes en los que finalmente la autoridad electoral pudo concluir sus indagatorias, lo cierto es que la sentencia del Tribunal Electoral —que más tarde pudo formar jurisprudencia— sigue siendo limitada: cuando en otros casos —distintos al de los “Amigos de Fox— el IFE ha requerido información a las autoridades financieras del país, éstas la han negado respaldándose en el argumento de que de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia del TEPJF obliga únicamente a las salas del propio Tribunal Electoral, al IFE y a las autoridades electorales de los estados. Es decir, no está del todo claro que en el futuro la autoridad electoral fiscalizadora no vaya a volver a encontrar obstáculos para tener acceso a información del sistema bancario referida a financiamiento irregular.

Por lo anterior, conviene retomar la propuesta del consejero presidente del IFE y de algunos de los consejeros electorales que encabezaron el IFE entre 1997 y 2003, en el sentido de que la ley establezca de manera explícita la capacidad de la autoridad electoral para solicitar información a las autoridades bancarias y financieras acerca de empresas que pudieron facturar a los partidos políticos, así como la posibilidad de que el IFE pueda solicitar a la Secretaría de Hacienda que realice auditorías a personas físicas y morales para desahogar las investigaciones sobre ingresos y gastos de los partidos políticos.

Mantener bien aceitados los mecanismos de control de los recursos de los partidos es, sobre todo, una condición para que los instrumentos principales de la democracia mantengan su legitimidad.

3. Definir cuándo la autoridad puede pronunciarse sobre los conflictos internos de los partidos políticos. Éste es uno de los temas que han sido objeto de mayor controversia en los últimos años, pues pone en tensión dos valores que parecen indispensables para el buen funcionamiento del sistema de partidos: a) la necesidad de que los partidos políticos sean, en efecto, entidades autónomas en cuya vida interna el Estado o sus poderes no intervengan y b) la necesidad de que los derechos de los militantes de los partidos políticos, como los de todos los ciudadanos, no queden en indefensión ante, por ejemplo, arbitrariedades cometidas en el seno de los propios partidos políticos.

En esta materia se han acumulado tantos antecedentes como discrepancias. Por un lado, hay quienes sostienen que la autoridad electoral puede intervenir en todo momento, a petición de cualquier militante, para corregir una impartición anómala de la justicia dentro de un partido. En el otro extremo se localiza la postura de algunos partidos políticos que se niegan a que bajo ninguna circunstancia las autoridades electorales se puedan pronunciar sobre un conflicto interno. Son dos posturas irreconciliables: en la primera los partidos perderían del todo su autonomía porque las discusiones y diferendos internos que son consustanciales a cualquier organización política acabarían siendo arbitrados por un ente externo y,

en el otro, incluso las más flagrantes violaciones de la legalidad interna o el atropello de derechos de uno o varios militantes podrían cobrar validez y quedar sin sanción, creando ínsulas ajenas a la aplicación del derecho.

Una postura intermedia, que por supuesto no puede satisfacer a cabalidad las dos versiones más polarizadas, se ha ido abriendo campo jurisdiccionalmente, por medio de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Éste ha establecido que cuando un militante decide acudir ante la autoridad, es porque antes ya recorrió todas las instancias de su partido hasta agotarlas. El Tribunal ha especificado, además, que si el militante pretende que sus derechos sean reestablecidos, acuda ante el propio Tribunal; si, por el contrario, sólo busca una sanción administrativa a la organización política, la instancia de queja debe ser el Instituto Federal Electoral.

Pero sigue sin existir un criterio de plena aceptación para todos los actores directamente involucrados, por lo que sería oportuno que en la ley se optara por una solución clara. A mi entender, una salida oportuna sería establecer que una vez que los estatutos de los partidos sean avalados por la autoridad electoral, éstos serán la norma de plena validez para que cada partido resuelva sus diferendos internos; a partir de ahí, sólo en el caso de que el partido sea incongruente consigo mismo y vulnere sus propias disposiciones al no aplicarlas cabalmente, entonces las autoridades externas pueden intervenir para fijar una sanción administrativa, nada más.

4. Contar con una ley de quiebra de los partidos que pierden su registro.

Uno de los asuntos que sin dejar de ser menores han cobrado enorme visibilidad y ha dado pie a la multiplicación de críticas hacia el sistema de partidos en su conjunto, es la ausencia de una norma que regule qué pasa con los recursos en posesión de aquellos partidos que pierden su registro.

En efecto, en la actualidad, todo partido político que no alcanza el 2% de la votación pierde su registro y con ello las prerrogativas que recibe por ley. No obstante, dada la omisión legal vigente, todos aquellos bienes (muebles e inmuebles) que el partido logró adquirir como tal con recursos públicos, así como los activos financieros que reunió a partir del financiamiento público, quedan en una suerte de limbo legal y, en los hechos, pasan a ser bienes privados.

Habría que introducir, entonces, un articulado en la ley que especificara la manera en que se procederá a liquidar las deudas contraídas previamente por el partido en cuestión con sus trabajadores y proveedores (pues la pérdida de registro ocurre justo después de que los partidos han contratado sus mayores volúmenes de endeudamiento a lo largo de una campaña electoral), y cómo se determinará que los recursos y bienes sobrantes sean reintegrados a la Tesorería de la Federación.

5. Reducir la duración de las campañas. Ésta es una de las reformas que se caen de maduras. Baste decir que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su versión actual, establece una duración de 166 días pa-

ra una campaña presidencial, y un plazo de 77 días para la etapa de proselitismo oficial de los candidatos a diputados.

Cabe señalar, además, que los montos de financiamiento público también se calculan, de acuerdo con la ley vigente, en función de los días de duración de una campaña. Como es obvio, campañas más largas implican también campañas más caras. De esta manera, la disminución del tiempo oficial de campañas ayudaría a reducir el costo electoral.

6. Disminuir el costo en radio y televisión de las campañas. Competencia política abierta y presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación masiva son temas indivisibles. Por ello es frecuente que las distintas regulaciones electorales en todo el mundo incluyan capítulos referidos a la manera en que la contienda debe fluir por los medios de comunicación electrónica. La legislación electoral mexicana establece que los partidos políticos tienen derecho a programas permanentes de divulgación y de debate en radio y televisión, así como espacios adicionales durante las campañas, todos ellos con cargo a tiempos del Estado. También, con cargo al Estado, se especifica que la autoridad electoral comprará promocionales para los partidos a lo largo de las campañas. Además, por su cuenta, los partidos políticos pueden adquirir tantos espacios de propaganda electoral en los medios electrónicos como deseen, sin más restricción que respetar los toques de gastos de campaña.

Por lo que hace a la transmisión de los programas de los partidos con cargo a los tiempos que el Estado mexicano tiene en los medios de comunicación, el artículo 46 del Cofipe establece que los programas de los partidos y del IFE deben ser “transmitidos en cobertura nacional y los concesionarios los deberán transmitir en horarios de mayor audiencia”. No obstante esta disposición legal, es frecuente que los concesionarios de radio y televisión se muestren renuentes a otorgar los espacios de mayor audiencia a los partidos políticos. Ése es un primer problema.

Por otro lado, la compra de anuncios en radio y televisión concentra el grueso de los gastos de los partidos políticos, de tal suerte que el dinero público destinado al sistema de partidos y a la democracia acaba, en una proporción considerable, como ingreso de los concesionarios de los medios de comunicación. Por ejemplo, los datos de fiscalización de la campaña presidencial del año 2000, indican que los egresos reportados por el conjunto de los partidos y coaliciones participantes en anuncios televisivos, rebasaron los 665 millones de pesos.

De nuevo, es factible que la reforma a la ley permita eliminar o disminuir de manera significativa uno de los principales rubros de gasto de la contienda electoral. La modificación legal —quizá la más complicada de las que se proponen en este ensayo, por la afectación de intereses privados que la intentarían contrarrestar ejerciendo presión a los partidos precisamente desde los mismos medios de comunicación— podría establecer, como ocurre en otros países, la transmisión de una “barra” de programación con mensajes de los partidos políticos en horarios fijos, de cumplimiento general, durante la etapa oficial de las campañas o en una parte de éstas. Asimismo, habría de prohibirse o restringirse la compra de anun-

cios y *spots* en radio y televisión que poco contribuyen a la difusión de propuestas y diagnósticos de los partidos y que, por el contrario, sí encarecen y, con frecuencia, envilecen la competencia electoral.

7. Eliminar las coaliciones electorales y permitir las candidaturas comunes. La figura de las coaliciones se ha prestado para que un dispositivo importante de la propia ley electoral sea vulnerado: la especificación de que un partido que no alcanza el 2% de la votación debe perder su registro.

La norma vigente trata de garantizar la existencia de un sistema de partidos políticos abierto, en el cual los ciudadanos que no se alcanzan a reconocer en las opciones políticas existentes puedan, si así lo desean, organizarse y competir por el apoyo del resto de los ciudadanos para ocupar cargos de representación popular y de gobierno. Es decir, se trata de no hacer de la arena electoral un coto privado de los partidos que ya están asentados, pues ése sería en sí mismo un contrasentido hacia la democracia y hacia el ejercicio de la soberanía del pueblo que, eventualmente, puede llegar a inclinarse por opciones políticas distintas a las que en un determinado momento cuentan con registro. Por supuesto, un partido político debe demostrar en las urnas que cuenta con un nivel de apoyo que le haga merecedor de llegar al Congreso de la Unión y de recibir las prerrogativas que la ley otorga a los partidos. Si ese mínimo de votación no se alcanza, el partido debe perder su registro legal. Así, la idea medular del diseño actual es mantener una puerta abierta para el ingreso de nuevos referentes a la competencia electoral, pero dejando abierta una amplia puerta de salida.

No obstante, cuando un partido va en coalición y comparte no sólo candidato sino el emblema en la boleta, es materialmente imposible distinguir qué partido, de los varios que integran la coalición, atrajo al elector. Ello permitió, por ejemplo, que en el año 2000, tres opciones electorales refrendaran su registro al formar parte de una coalición con uno de los “partidos mayores”, aunque en la elección del Distrito Federal —donde los partidos nuevos suelen alcanzar sus mejores votaciones— ninguno alcanzara siquiera el 0.5% de los votos.

Si los partidos desean acercarse entre sí, a grado tal de postular un mismo candidato, bien puede volverse a la fórmula de las candidaturas comunes, vigentes en algunas leyes electorales locales, que permiten distinguir con claridad la presencia real de cada partido contendiente.

8. Determinar en la ley el voto en el extranjero. En 1996 se removió de la Constitución el obstáculo que impedía el voto a los mexicanos que no viven en el país. Ese año, los coordinadores de los grupos parlamentarios en el Congreso, junto con el presidente de la República, hicieron llegar una iniciativa de cambio a la Constitución que propuso “suprimir de la fracción III del artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional, el ejercicio del sufragio”. En el Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política que finalmente se aprobó, se consa-

gra que es obligación del ciudadano “votar en las elecciones populares en los términos que señala la ley”, y ya no circunscribió el voto a un distrito electoral dentro de México, como se disponía con anterioridad.

Como consecuencia del cambio a la Constitución, se modificó la ley electoral, y se dispuso un artículo transitorio en que mandataba al Consejo General del IFE designar una comisión de especialistas que estudiara “las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Dicha comisión se integró y dio a conocer al Congreso de la Unión el resultado de sus trabajos en septiembre de 1998. Los especialistas dictaminaron que el voto en el extranjero resultaba técnicamente posible, siempre y cuando se salvaran una serie de obstáculos que nadie podía obviar.

A diferencia de lo que ocurre en otros países, el tema es particularmente complicado en nuestro caso por una razón evidente: la magnitud y la densidad de la emigración de mexicanos a Estados Unidos. Por ejemplo, la comisión destacó que ya para el año 2000 habría 10 millones de mexicanos en edad de votar viviendo fuera de México, que representaban 14% de los ciudadanos del país. Además, 9.8 millones radicarían en Estados Unidos, de los cuales 25% serían indocumentados. Siendo tanta gente, el derecho al voto no podría darse por medio de extender la ley electoral mexicana, pues habría que sortear a casi un millón de personas y seleccionar a 64 000 de ellas para que fungieran como funcionarios de casilla, por sólo dar una muestra de lo complicado del asunto. Ante tal evidencia, la comisión de especialistas exploró distintas modalidades para hacer viable el voto en el extranjero y proporcionó alternativas combinando rutas distintas de registro de electores (registro con padrón o sin padrón, por ejemplo) y de ejercicio del sufragio (voto en casilla ordinaria o especial o incluso por correo). Los especialistas también señalaron problemas referidos a hacer valer la legalidad de México más allá de sus fronteras y las implicaciones en términos de costo económico que conllevaban cada una de las modalidades del voto en el extranjero.

Desde entonces, hace un lustro, con ricos insumos a su disposición, los legisladores han sido omisos. Pero en sus manos está la tarea, la obligación, de definir primero quién puede votar (no es lo mismo el migrante temporal que el nacido y educado en Estados Unidos de padre o madre mexicanos y que no conoce siquiera el idioma). También el Congreso tiene que definir la modalidad del voto y, sobre todo, debe cuidar que la confianza en las elecciones no se debilite al extender el derecho al voto más allá de las fronteras. Es decir, tendría que redactar un nuevo texto de la ley electoral que regule todo un proceso electoral realizado fuera de nuestro país para que resulte confiable y transparente. Por supuesto, no es una tarea fácil pero tampoco imposible. Todos los grupos parlamentarios han dicho que pretenden que para la próxima elección federal, la de 2006, se vote desde el extranjero, así que más valdría asumir las implicaciones del asunto y no (mal) abordarlas con el tiempo encima ●

La democracia en México: realidades y retos

José Woldenberg*

Las elecciones de julio de 2003 han vuelto a confirmar que en México el expediente electoral se ha asentado como una fórmula institucional probada, legítima e incuestionable para definir los puestos de gobierno y de representación popular. Es decir, de nueva cuenta el método democrático se ha reafirmado como la única vía para que la pluralidad de una socie-

dad diversa y compleja, como es la mexicana, pueda convivir y competir de manera pacífica. En segundo lugar, el ejercicio democrático reitera la heterogeneidad de las preferencias electorales, de tal suerte que por tercera vez consecutiva ningún partido logró los votos suficientes para conformar una mayoría en la Cámara de Diputados. Junto a esos rasgos sustantivos de la realidad política mexicana, las elecciones de 2003 también tienen un ángulo que no puede pasar inadvertido: el hecho de que se contó con la más baja participación ciudadana en las urnas desde que las elecciones comenzaron a ser realmente competidas. Así, estamos en una situación en la que la cuestión electoral parece estar resuelta en lo fundamental, ante una sociedad diversa, poco dispuesta a entregar la llave de la gobernabilidad a los designios de una sola fuerza política y a la vista de un abstencionismo que podría ser la expresión de un cierto desencuentro entre representantes y representados. Todo ello, además, en el contexto de una sociedad económica y socialmente polarizada que ha soportado dos décadas de nulo crecimiento económico per cápita, y en el que la pobreza alcanza casi a la mitad de la población nacional. Conviene, entonces, hacer un recuento acerca de los activos, de los pasivos y de los pendientes de la democratización mexicana.

Trataré de organizar mi argumentación en tres apartados: el primero está dedicado a repasar, someramente, las características del sistema político mexicano que permiten afirmar que su proceso de transición a la democracia está concluido; en el segundo presento algunos de los rasgos más significativos de las elecciones de 2003 que confirman un mapa político multicolor y subrayo algunas de sus implicaciones en términos de gobernabilidad, y por último, comparto algunos apuntes acerca de la cultura política sobre la que se sustenta el régimen democrático actual.

1) Para empezar adelanto una afirmación: los temas inscritos en la agenda político-electoral mexicana se refieren más a la calidad de la democracia propiamente dicha que a la materia del arreglo transicional que le da origen. Todos los signos que definen inequívocamente una democracia moderna se encuentran en

* Consejero presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

México: voto libre, elección regular de los cargos públicos, partidos políticos auténticos, genuina competencia electoral, alternancia, independencia y división de poderes, prensa autónoma y crítica.

Este escenario contrasta con el que prevalecía hace apenas 15 años, cuando las elecciones eran un ritual sin competencia real y un solo partido tenía la Presidencia de la República, todas las gubernaturas, la mayoría calificada en el Congreso de la Unión y ejercía su mayoría en la totalidad de los congresos locales.

No me detendré en los detalles de esa historia que he intentado describir en otros trabajos,¹ baste señalar, a modo de apretado resumen, que el itinerario de reformas inaugurado en 1977, y que en cierta forma culminó en 1996, permitió el reconocimiento de los partidos como entidades de interés público y el robustecimiento de la competencia electoral que gradualmente se convirtió en la arena obligada para todas las fuerzas políticas relevantes. Gracias a las reformas, los derechos de los partidos se asentaron en la ley y fue posible pasar de la más absoluta desconfianza en los comicios a la creación de instituciones legítimas y creíbles. El monopartidismo no tan virtual, característico del sistema político anterior, cedió ante el avance del pluripartidismo, y de los triunfos aislados de los partidos distintos al gobernante pasamos a la alternancia efectiva y sistemática en cientos de municipios y en las entidades federativas; de la mayoría calificada en todos los espacios parlamentarios a los contrapesos y equilibrios, a los gobiernos divididos en el grueso de los estados y más tarde en el nivel federal, hasta desembocar en la alternancia en el Ejecutivo federal para rediseñar así el mapa político de la República.

En el fondo de estos cambios está la presencia de una sociedad masiva y extraordinariamente plural, diversificada en sus condiciones culturales, políticas y también económicas, vinculada al mundo de mil maneras, diferenciada en sus opciones, en sus modos de vida, en sus intereses, visiones y sensibilidades. Por eso en México la democracia no es fruto del ideal de un grupo o de un partido, ni el producto de un hecho aislado, sino una necesidad, el resultado de un proceso social imparable de modernización y secularización, la condición básica para la convivencia de una comunidad no uniforme, sino cada vez más rica en su pluralidad.

Hoy podemos decir que, gracias a esa historia de cambios graduales y concertados en la ley, México ha construido su propia democracia, acreditando el método de la negociación y el diálogo, el acuerdo traducido en reformas constitucionales y legales que dejan las puertas abiertas a continuos ajustes democráticos. Cualquiera que se tome la molestia de comparar el funcionamiento de nuestras instituciones políticas con las de otros países democráticos contemporáneos, llegará a la misma conclusión: aquí hay pluralismo, partidos con arraigo, ciudadanos participativos, competencia real, elecciones creíbles, alternancia en todos los niveles, separación de poderes, lenta revaloración del derecho, federalismo en expansión y una activa fiscalización de la vida pública por parte

¹ Véase, por ejemplo *La mecánica del cambio político* (México, Cal y Arena, 2000), en coautoría con Ricardo Becerra y Pedro Salazar; así como *La construcción de la democracia* (México, Plaza y Janés, 2002).

de los medios y la sociedad civil, por citar algunos de los rasgos más sobresalientes del cambio ocurrido.

Es elocuente comparar la realidad actual con algunos de los rasgos políticos del régimen previo para aquilatar la magnitud de la obra democratizadora. Por ejemplo, teníamos un presidencialismo dotado de enormes facultades constitucionales y metaconstitucionales; partido hegemónico; subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo; federalismo formal y centralismo real; subordinación de organizaciones sociales, sindicales y empresariales al poder político; elecciones sin competencia; partidos de oposición testimoniales o germinales; leyes electorales restrictivas. Menos de dos décadas después, México cuenta con elecciones altamente disputadas, que han arrojado alternancia en la enorme mayoría de los municipios, por lo que prácticamente la totalidad de la población del país ha sido gobernada por más de un partido político también en el nivel de gobierno más cercano; en más de la mitad de las entidades federativas, incluyendo la ciudad capital de la nación, han surgido gobiernos distintos al del partido del presidente, es decir, contamos con un federalismo activo y en expansión; congresos locales en los que han desaparecido las mayorías absolutas y toda reforma es, por mandato de los electores, fruto del acuerdo entre varias fuerzas; en la Cámara de Diputados, por tres legislaturas consecutivas, el titular del Ejecutivo y su partido no han contado con mayoría absoluta y menos aún calificada para sacar adelante sus iniciativas; en la Cámara de Senadores confluyen seis partidos y ninguna fuerza cuenta por sí misma con los votos necesarios para imponer sus designios, de forma tal que el Congreso es un auténtico contrapeso y la división de poderes una realidad inculcable y, por supuesto, la alternancia ha llegado al poder Ejecutivo federal.

Naturalmente, cuando digo que México es por derecho propio un país democrático, la afirmación excluye cualquier autocomplacencia que pudiera imaginar la democracia como un hipotético estado ideal, carente de problemas y conflictos. Tampoco cabe, por ello, la noción anclada en el pasado que ve en los grandes problemas no resueltos del país sólo y exclusivamente un incumplimiento de las metas de la transición, como si la democracia fuera un utópico e inalcanzable régimen redentor. Ambas posturas arrojan un velo sobre el debate y nos alejan de los temas que en realidad marcan la nueva agenda nacional. Más bien, lo que resulta pertinente es la solución de nueva agenda derivada del propio hecho democrático y ya no de su incumplimiento.

2) La pluralidad llegó para quedarse. Las elecciones del 6 de julio de 2003 tienen una importancia particular porque ratifican, nuevamente, que México es un país plural donde ya no cabe el predominio de una sola fuerza y en el cual se ha hecho sumamente difícil la formación de mayorías absolutas. Eso significa que en términos políticos ninguna corriente puede abrogarse —como ocurría en el pasado no muy remoto— la representación de la nación entera. Por el contrario, la ciudadanía, con su voto diferenciado, al reforzar el pluralismo en el Congreso, convierte la negociación en el fundamento de la gobernabilidad democrática. Dicho de otro modo: la gobernabilidad se enfrenta ahora a la necesidad de forjar acuerdos más allá de las diferencias legítimas entre el gobierno y las demás fuer-

zas con representación en el Congreso. Este “gobierno dividido” no es nuevo en México, de manera que para arribar a acuerdos, se necesitará de por lo menos dos partidos, tal cual ocurre desde 1997.

Los datos son muy ilustrativos: en 1997, el PAN tuvo 121 diputados, 206 en el 2000 y 151² por lo pronto en la nueva legislatura; el PRI, 239 en 1997, 211 en el 2000 y 224 en 2003; el PRD 125 en 1997, 50 legisladores en 2000 y 96 en 2003; el PT tuvo 7 diputados en 1997, los mismos en 2000 y 5 en las últimas elecciones; el Partido Verde consiguió 8 legisladores en 1997, 17 en 2000 y otros tantos en 2003; Convergencia obtuvo 4 diputados en la elección anterior y 5 en 2003, mientras que dos partidos, el PAS y el PSN sólo llegaron a la Cámara en 2000, con 5 diputados entre ambos.

A la luz de estas cifras puede asegurarse que la ciudadanía se ha pronunciado en forma por demás consistente por hacer de la Cámara una expresión viva del pluralismo. Naturalmente, el desafío que se les plantea desde este momento a los legisladores es el de hallar fórmulas productivas para el trabajo parlamentario, tomando en cuenta que la situación no cambiará al menos en los próximos tres años y que, en cambio, los problemas inscritos en la agenda nacional siguen en aumento.

Cierto es que en materia electoral nada está escrito de una vez y para siempre, pero por el momento es una realidad que el pluralismo multipartidista sin mayoría absoluta en el Congreso es un rasgo característico de nuestra democracia. Basta observar cualquier elección en el ámbito federal, estatal o municipal para comprobar las dimensiones y la profundidad de los cambios ocurridos. Sea en las grandes ciudades o en los municipios rurales, en las zonas más prósperas del norte del país o en el sureste, encontramos alta competencia, fenómenos de alternancia, triunfos en una elección y derrotas en la siguiente, equilibrios y contrapesos entre el Poder Legislativo y los gobiernos, convivencia de un gobernador perteneciente a un partido con alcaldes surgidos de dos, tres y hasta cuatro partidos políticos distintos al suyo.

En suma, todos los datos indican un nutrido mapa multicolor de la representación política. En primer lugar, nadie alcanza la mayoría absoluta de los votos a escala nacional. Tampoco hay una sola entidad donde no exista una marcada competitividad. En algunas zonas, la competencia es estrecha entre el partido “A” y el “B”, en otras el resultado reñido se define entre “A” y “C”, en unas más el final de fotografía lo protagonizan los partidos “B” y “C” y también hay entidades donde “A”, “B” y “C” tienen francas posibilidades de triunfo, y otros más donde la tercera posición la ocupan la fuerza “D”, “E” o “F”.

En un país con las dimensiones de México, poseedor de una amplia y rica diversidad social, económica y cultural, social, el pluralismo es una realidad in-

² Como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación este año anuló la elección en dos distritos federales, y la Cámara de Diputados tiene que convocar a nuevas elecciones, el número de diputados por partido puede variar, según el resultado de los comicios extraordinarios. Así, el PAN podría aumentar a 2 el número de sus curules; el PRI por cualquier vía tendrá 2 diputados más, esto es, llegará a 224; el PRD tendría 98 diputados si ganara las elecciones extraordinarias en esos 2 distritos.

contrastable, uno de los signos emblemáticos de la modernidad y la secularización de la sociedad mexicana contemporánea y, por qué no decirlo, una fuente que revitaliza la democracia y que impide el anquilosamiento de sus representantes: un país plural es un país que está vivo.

El reto, ahora y en lo sucesivo, será crear las condiciones para que dicha pluralidad política ofrezca buenos resultados ante los ojos de la ciudadanía. Durante una larga etapa la necesidad fue lograr que la pluralidad pudiera expresarse y recrearse de manera institucional y pacífica, y conseguir que estuviera representada en los órganos del Estado; hoy, sin embargo, el reto es que esa pluralidad que ha colonizado al Estado sea productiva. Es necesario asumir que la democracia genera sus propios problemas y que ellos reclaman soluciones adecuadas. Me refiero a los temas complejos de los gobiernos divididos, el poder compartido, la búsqueda de pactos entre fuerzas con no escasos grados de antagonismo y, por supuesto, la incertidumbre que se desprende de esa situación.

Si se alcanza a comprender que ha terminado una época, un sistema de relaciones políticas y una manera de funcionar de las instituciones del Estado nacional, es lógico que la agenda nacional también se modifique de manera drástica, pasando de los temas clásicos de la representación a los actuales de la gobernabilidad.

Ahora, se trata de que los partidos políticos y sus fracciones legislativas se hagan cargo de la tarea de formar mayorías en un sistema presidencial. En los modelos parlamentarios por su propia naturaleza todo gobierno debe ser mayoría y puede gobernar: aprueba los presupuestos generales, por ejemplo, y es capaz de sacar adelante modificaciones a las distintas leyes. Pero México hoy cuenta con un Congreso habitado por la pluralidad a grado tal que el titular del Poder Ejecutivo carece de mayoría absoluta, ya no digamos mayoría calificada. Además, el horizonte electoral sugiere, vistos los resultados de los últimos comicios federales y los que se vienen celebrando en las distintas entidades de la República, que el mapa de la representación no va a cambiar súbitamente: hay tres grandes fuerzas con amplio arraigo ciudadano que seguirán convocando el grueso de las adhesiones sin que una sola de ellas sea capaz de hacerse de la mayoría absoluta en el Congreso. Este problema, esta novedad propia de la democracia, no se había adelantado o previsto en el sistema pasado cuando una sola coalición, encabezada por el presidente, procesaba toda la política y era acompañado en sus decisiones lo mismo por los congresos locales que por el federal.

Es hora de reconocer que México estuvo demasiado concentrado en el estudio y las propuestas de cómo erigir una adecuada representación y una competencia electoral limpia y equitativa, y que en cambio, se atendió poco el examen de las condiciones para un gobierno eficaz, en una economía profundamente modificada, con una nueva institucionalidad y con fundamento democrático. El énfasis democratizador fue comprensible, pero cada vez es más claro que hablar del futuro de México implica necesariamente referirse a todos los asuntos relativos al “ejercicio del poder” y al “grado” de gobierno.

Es necesario un tipo de ingeniería republicana más acorde con las nuevas condiciones pluralistas. No se trata de un debate sólo académico y menos de ele-

gir entre tipos ideales; pero parece obvio que hay que explorar la experiencia acumulada, los regímenes y los dispositivos legales y políticos ensayados en otras partes del mundo de los que es factible aprender.

La falta de mayoría congresual, que tiende a convertirse en el rasgo sobresaliente del actual ciclo largo del sistema político mexicano, expresa con claridad el proceso democratizador pero también constituye un riesgo del régimen presidencial: al perder la mayoría en la Cámara de Diputados, no hay dispositivos que atemperen las diferencias y que salvaguarden una eficaz gestión pública.

Son insuficiencias legales e institucionales que han aparecido con crudeza en los últimos seis años. Evidentemente, los dispositivos de salvaguarda no eran necesarios cuando la mayoría estaba garantizada, pero ahora se ha vuelto indispensable encontrarlos, discutirlos y pactarlos.

Frente a realidades como la que enfrenta México, la construcción de mayorías puede inducirse desde el diseño del propio sistema electoral, en lo que hace a la conformación de los órganos de representación popular, es decir, en el Congreso.

En aquellos sistemas en los cuales la designación de los representantes al Congreso se hace a partir de elecciones de mayoría relativa en distritos uninominales parece más sencillo construir mayorías. No obstante, como se sabe, ello también tiende a favorecer la sobre y la subrepresentación, es decir, los porcentajes nacionales de votación obtenidos por los partidos difieren sustancialmente del número de asientos que ocupan en el parlamento. Esto es así porque la elección uninominal coloca en el Congreso al ganador de cada distrito sin tener en cuenta el margen o la diferencia de votos. De esa manera, por el efecto acumulado, las minorías tienden a resultar subrepresentadas y ello da lugar a que la pluralidad del electorado no aparezca reflejada de forma fiel en la composición del Congreso. Ésta es la fórmula más proclive a la conformación de mayorías que aseguren la gobernabilidad, pero cae en el enorme problema de resultar hasta cierto punto distorsionadora de la voluntad del elector.

Por otra parte, los sistemas de representación proporcional posibilitan una traducción muy cercana del porcentaje de votación nacional obtenida en el porcentaje de asientos en el Congreso. Así, se garantiza el equilibrio entre preferencias electorales y composición parlamentaria. Sin embargo, esta fórmula de integración del Congreso con frecuencia dificulta la gobernabilidad en tanto atomiza la representación y complica la formación de mayorías parlamentarias.

La opción intermedia, que combina los dos casos comentados, es el sistema mixto. Representa las siguientes ventajas: a) la vía uninominal permite una relación más clara y cercana entre el votante, el elector, y su representante, pues éste está adscrito a un espacio territorial bien definido, y b) la vía proporcional tiende a corregir las diferencias existentes entre el respaldo real de cada partido en el nivel nacional y su presencia en el Congreso. Ésta es la fórmula vigente en México. Conviene recordar que, en nuestro caso, la fórmula de integración del Congreso pretendía, en primer término, asegurar la expresión de la pluralidad.

En el horizonte aparece, entonces, la posibilidad, ya sugerida por distintos analistas, de que desde el diseño del sistema electoral se prime la representación

directa, uninominal. Ello posibilitaría, eventualmente, que un partido se hiciera con la mayoría de los votos en el Congreso aun sin contar con más de la mitad de las adhesiones de los ciudadanos. Por ejemplo, en la elección de julio de 2003, si la única vía de acceso a la Cámara de Diputados hubiera sido la directa, con un total de 300 diputados, el Partido Revolucionario Institucional tendría 53.3% de los asientos gracias a sus 160 triunfos distritales, el Partido Acción Nacional habría contado con 27.3% de los diputados (82), el Partido de la Revolución Democrática tendría 18% (equivalente a sus 55 diputados de mayoría relativa) y el Partido Verde Ecológico de México tendría 1% (3 diputados), mientras que el Partido del Trabajo y Convergencia por la Democracia no habrían alcanzado a estar representados en la LVIX Legislatura de la Cámara de Diputados como sí lo están con el actual sistema de integración camarl. Los márgenes de sub y sobrerrepresentación que ofrece el método de la elección directa en exclusiva, se aprecian en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Simulación de la integración en 2003 de la Cámara de Diputados si sólo se eligieran 300 legisladores de mayoría relativa

	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD</i>	<i>PT</i>	<i>PVEM</i>	<i>CONV</i>	<i>Total</i>
Diputados	82	160	55	0	3	0	300
Porcentaje de la Cámara	27.3	53.3	18.3	0.0	1.0	0.0	100
Porcentaje de la votación	32.8	36.9	18.8	2.6	6.6	2.4	100
Diferencia entre votos y asientos	-5.5	+16.4	-0.5	-2.6	-5.6	-2.4	

Cabe subrayar, sin embargo, que de operar un esquema de representación exclusivamente uninominal se habría, en efecto, conformado una mayoría en la Cámara de Diputados, pero de un partido en la oposición, lo cual no deja de representar un escenario complicado en términos de gobernabilidad y de la capacidad del Ejecutivo para hacer prosperar en el Congreso sus iniciativas políticas. Este ejemplo puede mostrar, con elocuencia, dos de las limitaciones que tendría una fórmula que “indujera” la formación de mayorías absolutas: a) vuelve a sobrerrepresentar la presencia de algún partido en la Cámara, produciendo la subrepresentación del resto, a grado tal de poder restringir aún más las posibilidades de incorporación de las minorías al Congreso, y b) en un sistema presidencialista, donde las elecciones al Ejecutivo y al Legislativo son independientes, las posibles mayorías parlamentarias se podrían conformar dejando en minoría al Ejecutivo.

Entonces, ante esta situación, que más bien parece un callejón sin salida, puede resultar oportuno retomar algunas fórmulas del parlamentarismo que, aun sin la existencia de mayorías, puedan generar mecanismos de corresponsabilidad entre poderes que alejen posibles escenarios de parálisis política. Se trataría de nuevas prácticas y formas legales e institucionales para inducir una relación de colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo, que a todas luces resulta imprescindible para el buen funcionamiento del diseño republicano. Sobre todo, conviene no perder de vista que el pluralismo replantea la necesidad de construir coaliciones para elaborar políticas de Estado.

En ese sentido, vale la pena nutrirse de la experiencia comparada y estudiar las fórmulas que en otros países se han intentado para estimular la generación de consensos entre el gobierno y la oposición en escenarios de gobiernos divididos. Por ejemplo, y sólo como ejemplo, podrían explorarse mecanismos mediante los cuales el Legislativo pudiera ser corresponsable en la designación del gabinete presidencial, o en aquellas decisiones que acompañen la formulación de políticas de Estado a mediano y largo plazos que no estén sujetas a la modificación coyuntural —imagino, por ejemplo, la definición plurianual de inversión en infraestructuras, en el cuidado de los recursos naturales o en áreas estratégicas como la salud y la educación—, sin olvidar todas aquellas medidas que puedan profesionalizar y hacer más eficaz el trabajo legislativo —posibilidad de reelección de diputados y senadores, gabinetes de análisis y de información permanentes y bien calificados que nutran de insumos las discusiones y decisiones del Congreso, extensión de los plazos de periodos de sesiones, por citar algunos ejemplos que con frecuencia se mencionan como pertinentes en el afán de adecuar mejor la labor del Legislativo a las responsabilidades que detenta en la actualidad.

Más allá de la o las fórmulas concretas por las que se opte, lo que resulta ineludible en nuestra discusión política e intelectual es analizar los mecanismos que generen los estímulos institucionales que propicien la conformación de mayorías parlamentarias sin mermar la representatividad de nuestros órganos legislativos.

Resulta obligado, entonces, discutir abiertamente esos puntos de equilibrio necesarios para la estabilidad y la sustentación de la democracia: entre estabilidad y cambio, libertad y orden, expansión de la participación política y eficacia en la toma de decisiones, obligaciones gubernamentales y responsabilidad ciudadana.³ Asumidos en clave democrática, estos elementos no son excluyentes sino que deben ser conjugados y puestos en un diseño institucional coherente y funcional, del que emerjan las garantías para que la democracia funcione, en su doble dimensión: por una parte, que se garantice el funcionamiento de sus propias instituciones, y por otro, que esas instituciones puedan atender las necesidades y las exigencias de la sociedad —en particular la superación de la pobreza y la desigualdad. De los dos lados la ecuación se traduce en un “buen gobierno”, y en ambos hay desafíos mayúsculos.

La democracia mexicana requiere, entonces, una suerte de reformas de segunda generación, que inyecten estabilidad y capacidad de gobierno al mapa plural de la representación política.

Por supuesto, habrá que reconocer que no hay ninguna fórmula que por sí misma haga imprescindible un elemento que es fundamental para que funcione cualquier democracia: la destreza y el talento de sus partidos y políticos para procesar demandas políticas reales, elaborar programas y propuestas de largo aliento y construir consensos.

3) Abstencionismo y ciudadanía. En la discusión acerca de las exigencias que tiene ante sí la consolidación de la democracia en México, es obligado tomar no-

³ Véase Antonio Camou. “Gobernabilidad y democracia”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 6, 1995.

ta de la disminución en la participación electoral que en las elecciones de que implicó que sólo votara 41.68% de la lista nominal. Conviene advertir, eso sí, que en aquellas entidades donde también estaban en juego cargos de elección locales y en particular donde se renovaron las gubernaturas, la tasa de participación creció. Por ejemplo en Campeche —donde hubo elección de gobernador— participó 61.7% de la lista nominal; en Querétaro, donde también se eligió al gobernador, acudió a las urnas 56.8% de los ciudadanos con derecho al voto; lo mismo ocurrió en Colima, con un porcentaje de asistencia a las urnas de 55%, y en Nuevo León con 53.2%, así como en Sonora con 47.8%. En Jalisco, donde se votó también por diputados locales y presidentes municipales, la participación fue de 54.3%. Parece evidente, entonces, que la definición de puestos de alcalde, legisladores locales o gobernador resulta más atractiva que la designación de los diputados federales, lo cual indica que debe reforzarse la insistencia en la importancia del Congreso de la Unión. La democracia mexicana enfrenta el reto de disminuir el abstencionismo.

Cualquiera que sea la hipótesis para explicarnos el fenómeno, hay dos aspectos sobre los que se puede y se debe trabajar desde ahora: el primero es el que se refiere a la necesidad de ampliar y profundizar la educación cívica permanente de la ciudadanía poniendo en tensión las capacidades concurrentes de la autoridad electoral, los partidos, la escuela y los medios. El segundo es la exigencia de elevar la calidad del debate político, dando paso a una contienda mucho más centrada en las propuestas y en la crítica racional. Fortalecer la cultura cívica democrática sustentada en los valores de la tolerancia y la legalidad es, sin duda, una de las tareas más importantes de la nueva agenda nacional.

El buen funcionamiento del régimen democrático pasa por la formación de ciudadanos capaces de asumir un papel activo en la sociedad. Dicho de otro modo, en la democracia la política tiene que ser una actividad eminentemente ciudadana y no una responsabilidad exclusiva y excluyente de una minoría que se asume como “representante del pueblo”, es decir, es menester que el ciudadano se reconozca como tal: como el sujeto de la política y no como el objeto pasivo de los actos de gobierno.

En ese punto existe un déficit que no conviene subestimar. Datos de encuestas sobre cultura ciudadana y educación cívica realizadas respectivamente por el IFE y la Secretaría de Gobernación, revelan que hay serios problemas en la visión que los ciudadanos tienen acerca de los valores, las instituciones y la legalidad democrática. Prevalece en muchos sentidos una idea intolerante, de raíz autoritaria, acerca de las relaciones sociales, junto con bajísimos niveles de información política. Por citar un ejemplo tomado de las encuestas citadas: se valora como atributo principal en un gobernante que sea un “líder fuerte” por encima de otro que conozca y aplique siempre las leyes. Una buena parte de los ciudadanos encuestados no lee la prensa y no atiende a las noticias que se refieren a la política en radio y televisión, pero juzga sumariamente con calificaciones negativas al Congreso y los partidos. La dimensión de lo público aparece en general como un universo ajeno y poco confiable.

Hay, pues, una suerte de antagonismo entre la participación electoral efectiva de esos ciudadanos probada en las elecciones y sus nociones básicas acerca de la democracia que a muchos nos parece paradójica o, por lo menos, digna de atención y de ninguna manera irrelevante.

La presencia de esos rasgos en la cultura política nacional nos demuestra que el cambio político no produce modificaciones lineales ni unívocas en la percepción de la vida pública, que no hay nada automático en la formación de una conciencia favorable a las instituciones y los sujetos de la democracia y que, por lo mismo, se hace necesario un esfuerzo suplementario por parte de los partidos, la autoridad electoral, los medios y el gobierno, sobre todo en el ámbito escolar, que ayuden a elevar y fortalecer los valores democráticos.

Es posible que en los países de larga tradición democrática la participación ciudadana siga las líneas de una costumbre que se reproduce a sí misma, pero en el caso de una democracia reciente como es la nuestra sería por completo injustificable asimilar la fragilidad de la cultura democrática al imposible desencanto del modelo representativo. Justo por la razón de que México es un país heterogéneo, diverso y en muchos sentidos subdesarrollado, donde aún coexisten o se combinan las formas modernas de organización política con la tradición comunitaria y la herencia autoritaria, es indispensable no cejar en el empeño de elevar el nivel de la cultura cívica propiamente democrática de modo que al participar los ciudadanos lo hagan informados y, por decirlo así, libremente, con pleno conocimiento de causa. Por supuesto, la disposición ciudadana a participar está correlacionada positivamente con la valoración de la propia actividad política, pues a mayor descrédito de la política, entre más sea concebida como una actividad inherentemente corrupta, mezquina y carente de sentido, más fino es el suelo sobre el que puede echar raíces el sistema democrático.

Nunca se insistirá de más en que la creación de ciudadanía es una labor concurrente, que por su propia naturaleza no puede ser encomendada a un solo actor o institución, y que en este campo se ubica una de las grandes asignaturas pendientes de la democracia mexicana. Hace falta un esfuerzo mayúsculo para que los ciudadanos perciban la democracia como un régimen deseable en razón de su superioridad ética y política sobre otros órdenes políticos alternativos. Se trata de hacer un sentido común la idea de la democracia no como mera enseñanza retórica o el proyecto de unos cuantos, sino como lo que es en realidad: una necesidad para la viabilidad y la convivencia de una sociedad masiva y extraordinariamente plural, diversificada en sus condiciones culturales, políticas y también económicas, vinculada al mundo de mil maneras, diferenciada en sus opciones, en sus modos de vida, en sus intereses, visiones y sensibilidades, tal como es la sociedad mexicana.

En los años que vienen, la calidad de la democracia en México dependerá esencialmente de lo que se haga y deje de hacer en materia de educación cívica y ahí el papel no sólo de las autoridades electorales y los gobiernos, sino el de la conducta de los propios partidos políticos y el rol que como formadores del sentido común de la época desarrollen los medios de comunicación, serán definitivos •

La movilización social como medio de producción*

Gustavo Gordillo de Anda** y Arnaud de Verdière***

Las profundas transformaciones que está experimentando América Latina hacen inevitables las diversas expresiones de protesta ciudadana. Desde la perspectiva de la ceguera autoritaria, esto puede ser considerado como una confabulación o conspiración *en pro* de oscuros intereses. Estas situaciones también pueden ser consideradas como males necesarios con los cuales se debe lidiar poniendo en práctica medidas específicas en un intento por amortiguar sus efectos políticos y sociales. O, de acuerdo con el enfoque adoptado aquí, las protestas sociales pueden ser contextualizadas no sólo como acomodos de una determinada correlación de fuerzas tendientes a aumentar o disminuir las capacidades negociadoras de ciertos actores sociales, sino también como incentivos que promueven la reestructuración productiva y la innovación institucional en sociedades bastante desiguales, fragmentadas y frágiles. Esta perspectiva se expresa a partir de un dilema específico: ¿cómo aprovechar el impulso de la movilización y el proceso de solución de conflictos para reforzar o generar nuevos acuerdos institucionales evitando enfrentamientos irreversibles entre actores sociales? Es este te-

ma el que queremos abordar en este artículo, *desde el ámbito rural*.

Las diferentes fases de la movilización social

Se pueden identificar al menos tres fases principales en las recientes movilizaciones rurales¹ en América Latina: la primera, caracterizada por la emergencia de redes sociales frente a las estructuras corporativas; la segunda, centrada en la búsqueda de autonomía de

* Las informaciones y puntos de vista de este artículo son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no coinciden necesariamente con los de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Una versión preliminar de este texto fue discutida en la conferencia electrónica promovida por RIMISP, en octubre de 2001.

** Subdirector general de FAO, representante regional para América Latina y el Caribe.

*** Consultor de la FAO durante 2001-2002.

¹ El concepto "movilización social" se refiere a un posicionamiento ante los cambios a partir de una estrategia anticipatoria de actores sociales que se sienten afectados, o potencialmente afectados, por el surgimiento de nuevos arreglos institucionales o por el abandono de antiguos.

los actores rurales frente al gobierno y los partidos políticos, coincidiendo con la ola más fuerte de democratización en la región, y la tercera, marcada por la dificultad de encontrar un discurso cohesionador ante un cambio central: la proliferación de interlocutores públicos y privados vinculados al medio rural.

Las redes emergentes

En la primera fase, la lucha por la tierra fue con creces el foco central de la movilización de los campesinos y se expresó principalmente por medio de agrupaciones regionales. Varios estudios de caso sugieren que el origen de la movilización social se encuentra en una crisis de representación proveniente de la incapacidad de las grandes centrales, federaciones o cooperativas rurales para representar los intereses de un conjunto de actores emergentes.

Cuando se hicieron intentos por dar un nuevo ímpetu a las asociaciones corporativas, su dependencia oficial y el embrollo burocrático de las centrales —cuyos intereses con frecuencia se relacionaban con los caciques o jefes regionales o con los nuevos terratenientes— se tradujeron en una muy baja capacidad para canalizar o dirigir la nueva ola de protestas sociales. Con excepciones importantes en algunos países, los partidos de izquierda encontraron muy poco apoyo en el campo y, debido a la política de represión sistemática que ejercía el Estado en su contra, no tuvieron un papel importante en términos de amalgamar las diferentes y, con frecuencia, dispersas protestas. Lo que sucedió entonces fue que, por una parte, hubo una proliferación de organizaciones rurales que emergieron como resultado de las protestas y, por otra parte, con la ayuda de organizaciones no gubernamentales (ONG) y las iglesias (como en Bolivia, Ecuador o Brasil) se desarrollaron diferentes formas de vinculación regional y nacional, por medio de las llamadas “coordinadoras”.

La aparición del formato de redes cuestionó la racionalidad de la organicidad rural basada en prototipos altamente centralizados, politizados y verticales de federaciones y gremios. En su lugar, estas redes desarrollaron una forma de organizaciones regionales, completamente autónomas en sus estrategias y tácticas de lucha, en sus políticas de alianzas y en sus procedimientos internos de toma de decisiones. El énfasis en la movilización social significó que la membresía se transformó, a diferencia de lo que ocurría en las centrales y los gremios, en activa militancia.

La búsqueda de autonomía

El proceso de formación de las organizaciones económicas, en especial de los pequeños productores, abrió un universo amplio y totalmente nuevo en un momento en que las luchas de los agricultores, que tenían su origen en las crisis económicas, en las políticas de ajuste estructural y en la misma apertura democrática, se caracterizaban por su dispersión geográfica y la heterogeneidad de sus demandas. Sólo en la actualidad es posible advertir en estos procesos —que comenzaron en la segunda mitad de la década de los ochenta— un denominador común: la búsqueda de autonomía en relación con la maquinaria del Estado, es decir, tanto del gobierno como de los partidos políticos. La idea básica fue ganar *autonomía* para crear un espacio apropiado para la negociación y la asociación.

La autonomía se impone porque contribuye a cubrir tres necesidades de nuestros tiempos:

- política, porque se requiere mayor democracia para avanzar hacia sociedades más justas y libres;
- económica, dado que con la autonomía local hay más creatividad productiva;
- social, porque las personas pueden buscar satisfacer sus necesidades y no sólo las del sistema.

Luchar por la autonomía no significó plantearse *una utópica autarquía*, sino buscar una nueva incorporación a los mercados, a los espacios públicos y, en general, a la sociedad, a partir de la participación y los proyectos productivos de distintos actores rurales convertidos en fuerzas sociales en los ámbitos regionales específicos. Desde este punto de vista, la lucha por la autonomía fue al mismo tiempo una búsqueda por definir nuevas formas de aproximación al desarrollo rural. Nuevas formas de acción colectiva y de representación social emergieron de este proceso y, no obstante su gran diversidad, todas ellas tienen en común un formato basado en enlaces y vínculos horizontales y anidados en los niveles locales y regionales.

La autarquía nunca fue propósito deliberado² ni en términos económicos, donde el impulso básico era crear mejores condiciones para la inserción de la agricultura familiar, ni en las relaciones con las agencias gubernamentales, en las que la lucha giraba en torno a evitar tanto la subordinación como la confrontación total, en favor de mejores capacidades de

² Salvo en movimientos radicales y milenaristas que tienen su prototipo en Sendero Luminoso de Perú.

negociación. La autonomía, por lo tanto, se refería a garantizar una determinada organicidad que permitiera a los productores rurales, mediante sus propios métodos de toma de decisiones, asumir el control de un conjunto fundamental de decisiones que les habían sido arrebatadas de las manos. Desde ese punto de vista, las movilizaciones rurales por la autonomía fueron, al mismo tiempo, una herramienta para establecer un nuevo equilibrio de poder.

El repliegue o la dificultad de encontrar un discurso articulante

En la fase anterior de protestas rurales se destacó una creciente erosión en el poder de los gremios y federaciones controladas por los gobiernos, que esencialmente significó la pérdida de la iniciativa política, debido a que la promoción de las organizaciones económicas rurales creó, en la práctica, estructuras paralelas en ciertas regiones. En algunas ocasiones, los gobiernos utilizaron esta promoción para contrabalancear los enclaves regionales de oposición a las políticas gubernamentales. No obstante, sean cuales fueran las razones detrás de esta promoción gubernamental más o menos activa, unida a la liberalización política, creó un conjunto de opciones para que los actores rurales comenzaran a romper los monopolios políticos.

La mayoría de las estructuras tradicionales de representación lograron tener éxito en el pasado debido a una combinación de clientelismo político, control directo de las palancas de poder en los niveles local, regional y a veces nacional, junto con un proceso de acumulación basado en actividades rentistas vinculadas fuertemente a programas gubernamentales. Esta estructura estuvo dedicada fundamentalmente a lo que se podría llamar “administración de la demanda agraria”, que cumplió un papel esencial en la solución de conflictos o en magistraturas informales, y garantizó el control político sobre los campesinos. Al cambiar la forma de administración política de la demanda agraria, se debilitó drásticamente la estructura del corporativismo rural, pero, por otra parte, las organizaciones económicas rurales tuvieron que atravesar por un arduo proceso de adaptación, reestructuración y, en muchas ocasiones, disolución. No está claro que hayan tenido éxito, ni tampoco si lo tendrán en el futuro. No obstante, es posible que en su vasta experimentación institucional se encuentren las soluciones para el desarrollo de instituciones y organizaciones que puedan garantizar un mejor futuro para el mundo rural. Quizá lo más importante a señalar

es la emergencia de nuevos y poderosos actores cuyo rol en el diseño de facto de las políticas agrícolas y rurales es probablemente mayor que incluso actores tradicionales como los ministerios de agricultura. Nos referimos en particular a la emergencia de los supermercados como entidades de planeación estratégica en el ámbito de los alimentos, a los actores locales bajo la forma de todo tipo de ONG y a las instancias de investigación tecnológica sobre todo relacionadas con la biotecnología y los sistemas de información.

Instituciones y organizaciones

Después de casi dos décadas de reformas estructurales debiera quedar claro que cualquier sociedad, sea pequeña o grande, es por lo general una construcción humana muy dinámica; los conflictos y las tensiones no son la excepción, sino la regla. Es todavía más evidente que estos conflictos se presentarán en momentos como los actuales cuando las sociedades están inmersas en profundos cambios tanto de factura mundial como local. Justo en estas coyunturas es decisivo buscar establecer un vínculo fuerte entre un marco legal sólido y claro y las instituciones formales e informales que desempeñen, en los niveles nacional, subregional o local, un papel importante en la solución de conflictos. *Es este puente el que puede garantizar la transformación de las protestas y conflictos sociales en innovación, experimentos y soluciones.* De ahí que denominemos *movilización social como medio de producción* a este proceso que conduce a la innovación institucional.

Ningún cambio importante en las políticas o instituciones puede tener éxito sin que sea apoyado por la movilización de los actores sociales. La eliminación de los obstáculos institucionales —legales, políticos, económicos y culturales— que impiden la transformación de las sociedades rurales implica la convicción de que *no hay un incentivo mayor para la reorganización productiva, el uso racional de los recursos naturales, el aumento de la productividad o la innovación, que la movilización de las personas mismas.* Ante ese panorama, los desafíos que los actores rurales y sus organizaciones tienen que enfrentar son los siguientes:

- **Representación:** aumentar la autonomía del productor rural para que tome sus decisiones y construya asociaciones profesionales que le proporcionen un mayor poder de negociación colectivo.
- **Base material:** apropiación efectiva por parte de los productores de todos sus activos, inclu-

yendo el capital social ligado, por ejemplo, a las redes solidarias.

- **Inclusión:** incorporar a toda la población rural y no sólo a los productores rurales, para evitar la creación de nuevas oligarquías de organizaciones rurales.
- **Integración:** vincular producción primaria, transformación industrial y comercialización para así disolver paulatinamente la dicotomía en los productores de bienes primarios en un lado y en el otro los agentes económicos que se benefician incorporando un valor agregado.
- **Complementariedad:** incorporar una cultura de negocios —buena gerencia, uso de tecnología y competitividad— en las prácticas solidarias de ayuda mutua típicas de los ámbitos rurales; es decir, adoptar valores urbanos seculares como tolerancia, iniciativa individual y pluralismo en los valores asumidos del grupo comunitario —cooperación, búsqueda de soluciones concertadas para los conflictos, etcétera.
- **Convergencias estratégicas:** redefinir la relación entre el Estado y los actores sociales autónomos, con una clara corresponsabilidad para mantener en conjunto la gobernabilidad.

Consenso y disenso en las reformas institucionales

En buena parte las ventajas que para el sector agrícola había pregonando el modelo de liberalización económica han sido anuladas por la apreciación de la moneda local frente al dólar, la caída sistemática de los precios agrícolas internacionales y la contracción crediticia.

Por su parte, la liberalización política de los últimos años no ha fortalecido los intereses gremiales de los actores rurales, más bien ha conducido a la fragmentación o al encapsulamiento social, con una expresión relativamente débil o muy concentrada en unos cuantos actores o regiones en el ámbito rural. En consecuencia, las políticas públicas son presa de un pequeño sector oligárquico que sesga su elaboración e implementación, o están subordinadas a los intereses de los actores urbanos más poderosos y tienden a ser accesorios más que piezas centrales de las estrategias de desarrollo. Al mismo tiempo crece la movilización social —en sus muy diversas manifestaciones— de un creciente número de actores rurales que están siendo excluidos del desarrollo o que sienten haber perdido su centralidad política de otros tiempos. En pocas palabras, la situación por la que

atraviesa el sector rural en América Latina puede caracterizarse como una larga transición de gobernabilidad y nuevos arreglos institucionales.

Las reformas estructurales de décadas recientes³ generaron una crisis institucional en el sector rural, caracterizada por cuatro factores:

- Un **vacío institucional**⁴ generado o exacerbado por la ausencia de un marco institucional que equilibre la magnitud de los cambios implantados y dé un sentido de propósito al conjunto de la sociedad rural.
- **Desequilibrio entre intención y capacidad de renovación** de las instituciones rurales.
- **Resistencia energética al cambio** —aunque a veces dispersa— que no desaparece y que, por el contrario, puede impedir o distorsionar las reformas políticas y económicas.
- **Ausencia de sincronía entre el desarrollo institucional del sector rural y los cambios en el resto de la economía y de la sociedad**, lo que demuestra claramente que un ambiente político y macroeconómico favorable no es suficiente para que se produzca la transformación estructural en el nivel sectorial y microeconómico.

Este escenario puede ser una oportunidad para reformar las políticas públicas rurales, aumentar el protagonismo de sectores rurales excluidos y conformar

³ Como se sabe, una primera fase buscó la estabilización económica ajustando los macroprecios (tipo de cambio, tasa de interés y control de la inflación) para corregir los sesgos contra ciertos sectores y desatar crecimiento económico no inflacionario. Una segunda fase enfrentó las fallas de mercado mediante el “cambio estructural”; sus principales ingredientes (liberalización comercial, privatizaciones y desregulación) pretendían mejorar y transparentar el financiamiento de los mercados para resolver los problemas de información asimétrica. Una tercera fase, que comienza apenas en muchos países de la región, apunta a las fallas de cooperación entre actores sociales. (Véase G. Gordillo, “La ansiedad por concluir”, *El Mercado de Valores*, octubre de 1999, o en <http://www.rlc.fao.org/quienosom/rlc/gordillo/Docs/social.htm>).

⁴ Con el concepto de “vacío institucional” se quiere poner el acento en los procesos de transferencia fallida o inconclusa de las funciones operativas del Estado hacia el sector privado en determinadas áreas como el extensionismo agrícola, el mercadeo de productos agropecuarios o el crédito formal. Los vacíos institucionales dejados por el retiro de algunas intervenciones —en ausencia de una política deliberada para la creación de nuevos arreglos institucionales— han sido ocupados desordenadamente por mercados paralelos y arreglos informales, a un costo económico y social alto, sobre todo cuando se analizan esos procesos a más largo plazo.

un *nuevo pacto* entre los actores rurales pero también entre éstos y el conjunto de sus sociedades y estados. Ello requiere una política social muy activa, orientada no sólo a mitigar la pobreza sino a reducir las enormes desigualdades sociales, acción simultánea indispensable para reactivar económicamente el sector rural mediante la reducción de los altos costos de transacción y el impulso a una institucionalidad que garantice la participación de los distintos actores en el diseño e implementación de las políticas públicas rurales.

Asimismo, el factor de eficiencia en la transformación institucional no puede ser separado de los factores distributivos involucrados en todo tipo de reforma institucional. En el caso del sector rural, caracterizado por un alto grado de polarización social, para que se dé una real modernización, ésta deberá ser altamente incluyente. Por lo tanto, la piedra angular de una estrategia efectiva de desarrollo rural es la incorporación de todos los actores sociales en la construcción de un conjunto de acuerdos institucionales. Con todos los obstáculos que sin duda existen es importante subrayar que el elemento crucial es que las reformas institucionales sean capaces de *promover* incentivos para la innovación y la experimentación. Nada que ver con fórmulas mágicas o *soluciones-llave-en-mano*.

En condiciones en que el contexto macroeconómico de un país no puede ofrecer por sí solo una alternativa real y duradera a los actores o regiones rurales desplazadas, el resultado seguro de la falta de políticas activas de desarrollo es *el vacío institucional y la exclusión social*. Por ello no tiene sentido promulgar la flexibilidad, la transparencia y la participación sin reconocer la diversidad y el pluralismo económico. Lo importante es incorporar estrategias diferenciadas y a los actores que las expresan en un diálogo que tenga por propósito la inclusión. Este diálogo requiere reglas precisas y, sobre todo, incentivos para garantizar participación sin exclusión en el marco de una ética de la responsabilidad. La implantación de *organismos públicos no gubernamentales*⁵ podría coadyuvar en esa dirección porque al afrontar problemas de largo plazo para los cuales probablemente no existan recompensas políticas inmediatas ni atención sostenida desde los órganos gubernamentales, se crean espacios para un mejor entendimiento entre actores sociales.

⁵ Se trata de organismos públicos pues implican acción colectiva y bienes públicos, pero son *no gubernamentales* en el sentido de que forman parte del Estado mas no de un determinado régimen gubernamental.

Este incremento en la capacidad de negociación y comprensión en los actores sociales, sobre todo los usualmente marginados, incrementa las posibilidades de canalizar las energías sociales producto de los cambios en una dirección que fortalezca la cohesión social. La reconstrucción de las instituciones, en tanto busca enfrentar problemas de cohesión social, es, en nuestra opinión, el objetivo central de las políticas públicas. Cuando la información disponible es imperfecta es más importante y conveniente para el Estado fortalecer el poder de negociación de los menos favorecidos que intentar regular los contratos privados.⁶ Sin un fortalecimiento de esta capacidad de negociación se puede prever que los agricultores y pobres rurales enfrentarán mayores desventajas al no disponer de una organización sólida y de capacidades reales de participación democrática.

La reconstrucción institucional⁷ en el sector rural requiere, en primer lugar, una *legitimidad social* respecto a la importancia de la participación de los actores rurales en su diseño e implementación. No obstante, su traducción en una reforma legal necesita una convergencia política que reconozca la capacidad de la reforma para entregar un resultado justo a todos los participantes. En este sentido, podría construirse un consenso respecto a una reconstrucción institucional orientada a:

⁶ A. de Janvry, E. Sadoulet y M. Fafchamps, "Agrarian structures, technological innovations and the state", en P.K. Bardham, *The economic theory of agrarian institutions*, Oxford, Clarendon Press, 1989.

⁷ Entendemos por "reconstrucción institucional" un proceso deliberado emprendido por sectores mayoritarios del Estado y de la sociedad como respuesta a una situación límite —producto de una combinación de fragmentación social y debilidad institucional— que requiere el establecimiento de compromisos mutuos de derechos y obligaciones y cuyo resultado denominamos *pacto de garantías*, que es una construcción institucional específica para esas situaciones y que abarca los tres ámbitos institucionales: operativo, gobernabilidad y constitucional. Puesto que el pacto de garantías no se puede dar en el vacío, el papel de los actores sociales y sus movilizaciones tiene que estar ensamblado en este andamiaje institucional. El pacto de garantías tiene un propósito único: construir un piso básico a partir del cual resolver diferencias inevitables en sociedades pluralistas. No se trata de mitificar el papel de la construcción de consensos, pero sí de señalar su papel insustituible para modular el ritmo de cambio. Este proceso de reconstrucción institucional —cuya expresión es el pacto de garantías— puede ser alimentado por impulsos provenientes de la movilización social, de determinadas políticas y de una buena estructura de incentivos y sanciones que garantice el cumplimiento de las reglas (*enforcement institutions*).

- una eliminación mucho más profunda de las prácticas paternalistas y autoritarias;
- un reconocimiento de las representaciones rurales como entidades de interés público con derechos y responsabilidades en el diseño y la administración de las políticas públicas;
- un marco legal que permita acuerdos contractuales entre agentes en el proceso de toma de decisiones y en el diseño de políticas, así como en la asignación de recursos por región, grupos de productores y actividades;
- una reforma negociada que defina las modalidades de las intervenciones estatales, reglas básicas de acceso y dimensiones de los recursos públicos involucrados en los instrumentos principales del desarrollo rural y de las políticas agrícolas, mediante un conjunto de incentivos y regulaciones que promueva vínculos sinérgicos entre las dinámicas de mercados, la promoción estatal y la acción colectiva.

Una solución obvia a la crisis rural está respaldada por el surgimiento de nuevas formas institucionales y la renovación de otras tantas, impulsada por los intereses privados, sociales, gubernamentales y no gubernamentales, es decir, las instituciones que facilitan la diversificación de la economía rural con un mayor equilibrio en el uso de recursos naturales y productivos para así lograr un desarrollo rural sustentable. No todos los actores participan de la misma forma o al mismo tiempo en el cambio institucional, pero todos experimentan las repercusiones aunque con diferente intensidad. El cambio institucional en el contexto rural puede significar que determinados agentes enfrenten el riesgo de que su existencia sea cuestionada, o que tengan que adoptar una identidad colectiva diferente. Pero en todo caso, lo decisivo es cómo operar esos cambios, es decir, a qué ritmo. La única forma de definir un “ritmo de cambio” que logre administrar la inestabilidad que conlleva éste, es con la construcción de consensos. El propósito es establecer una ruta de transformación que *refleje el consenso, la direccionalidad y la certidumbre en las políticas agrícolas y rurales con el fin de generar seguridad y contener riesgos discrecionales y autoritarios*. Estos elementos establecen una base fundamental para el desarrollo institucional futuro dentro de las características deseadas de autonomía, inclusión y acción subsidiaria efectiva por parte del Estado.

La puesta en práctica de las reformas es resultado de una *convergencia*⁸ entre varias fuerzas en favor de

⁸ Convergencia no significa unanimidad: es la articula-

una determinada política pública. La consolidación de convergencias implica la conformación de una base social entre aquellos sujetos convencidos de la necesidad de implantar las reformas acordadas. Para mantener estas convergencias es necesario conservar el equilibrio entre los intereses concertados con el respaldo de un proyecto incluyente. Cuando ese equilibrio se rompe y no existe posibilidad de compensación, surge el riesgo de perder el consenso disminuyendo así el poder del grupo dirigente y diluyendo la base social creada para la transformación institucional. *Es importante subrayar que la base para una convergencia, para una coalición e incluso para el establecimiento de un proyecto nacional en un sistema democrático implica un consenso en los procedimientos mediante los cuales se fabrican decisiones*. Entonces, es necesario determinar un marco institucional que no se limite a las formas de intervención o de organización de las agencias estatales, sino que también incluya el conjunto de reglas y convenciones no formales, y que incluso incorpore normas éticas y morales de comportamiento que son parte de la interacción social.⁹

Construcciones discursivas y movilización social

Cualquier intento de tipificar las movilizaciones rurales en categorías cerradas tropieza con el hecho de que a menudo existe un traslape de demandas y ti-

ción de intereses comunes de diferentes sujetos sociales en relación con políticas específicas, si bien puede que enfrenten desacuerdos parciales respecto a otras políticas.

⁹ “This is even more true at the policy level. We are all familiar with the record of the East Asian countries. But it was those countries’ strong institutions and social cohesion that enabled them to consistently choose sound macroeconomic policies, promote rural development, and make large investments in basic education and health. And the result was rapid growth and poverty reduction... But let’s face it, at the end of the day, people make policies and projects work. Social, cultural, and institutional factors are key to success and sustainability. *Without the social underpinnings, it is difficult for economic development to succeed—and virtually impossible for it to be sustained. We see this in countries that are mired in poverty— where economic growth is fragile, population is rising rapidly, children are not going to school, and even more tragically, where they are dying from diseases we know how to prevent or cure*”. Discurso del presidente del Banco Mundial a los funcionarios en la Reunión Anual de octubre de 1996 (cursivas nuestras). (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/PRESIDENTEXTERNAL/0,,contentMDK:20025269~menuPK:232083~pagePK:159837~piPK:159808~theSitePK:227585,00.html#>).

pos de lucha, debido al carácter ambivalente y a la naturaleza cambiante de los actores rurales acerca de la sociedad en general y el mercado en particular. Dada su propia naturaleza, la movilización social puede ser alentada por mecanismos que facilitan la innovación y la experimentación, y que canalizan el impulso social a partir de acuerdos mutuos basados en una ética de la responsabilidad. Esta ética, que asume los derechos adquiridos como un ejercicio permanente de responsabilidad pública, brinda certidumbre a los distintos actores sobre el curso probable que tomarán los cambios.

Evidentemente no toda movilización social se convierte en innovación institucional; de hecho, la movilización contiene en sí, casi por definición, un alto riesgo disruptivo. En América Latina este riesgo es acicateado por dos poderosos factores cuya confluencia ha influido en el contexto actual de la región: una desigualdad social estructural que nos viene de muy lejos —y no sólo del periodo reciente de reformas— y unos procesos vertiginosos de cambio que erosionan la cohesión social y repercuten en las certidumbres culturales. La alternativa parece, en consecuencia, descansar en la capacidad de procesar acuerdos básicos e intervenciones directas que permitan orientar el sentido de los procesos de cambio hacia un desarrollo más equitativo, esto es, más allá de los objetivos genéricos del crecimiento.

El mensaje de todas las movilizaciones rurales recientes parece, con todo, relativamente claro. Se reclama no sólo tener mayor igualdad de oportunidades sino además se rechaza una visión de justicia redistributiva exclusivamente centrada en acuerdos corporativos. Se demanda, además, participar en la toma de decisiones y en su puesta en marcha. Su principio unificador es una visión ampliada de la noción de *soberanía popular*, que funde el principio de la igualdad —propio del discurso de la justicia social— con el principio del sufragio —propio de la democracia— y supone diversas formas de expresión de autonomía de los actores sociales. En esta visión el principio de justicia se articula con el principio de democracia. La libertad por la que se lucha implica la igualdad de la participación en las diversas instancias de la sociedad y del Estado.

Se pueden considerar las protestas sociales no sólo como una forma de cambiar la correlación de fuerzas y aumentar las capacidades negociadoras de ciertos actores sociales, sino también como un trampolín a la reestructuración productiva y a la innovación institucional en sociedades bastante desiguales,

fragmentadas y frágiles desde el punto de vista institucional.

Por otra parte es posible al menos establecer dos criterios para clasificar las movilizaciones rurales: la *naturaleza* de las demandas y la presencia o no de un *componente étnico* en la reivindicación que se invoca. En relación con el primer criterio, tal vez el más relevante, cabe distinguir entre las demandas como productores, como trabajadores o asalariados y las demandas como habitantes aposentados en zonas rurales. Tratándose del segundo criterio, los estudios empíricos muestran que en muchos casos de luchas reivindicativas que involucran a comunidades indígenas, éstas tienen a menudo un contenido étnico mezclado con las demandas para la viabilidad de la agricultura campesina.¹⁰

En lo que respecta a la naturaleza de las demandas quizás uno de los temas centrales gira en torno al debate en torno al *concepto de propiedad*. Desde el punto de vista jurídico, la propiedad privada aparece como el derecho de un sujeto a excluir a otros del uso o de los beneficios derivados del aprovechamiento de un territorio. Al definir la propiedad como una capacidad de exclusión se pone de manifiesto su carácter de relación social, esto quiere decir que los regímenes de propiedad son la expresión y, a su vez, condicionan formas de organización social. Como *relación social* la propiedad implica por lo tanto un conjunto de derechos de aprovechamiento o dominio útil, así como de dominio directo.

La diferencia que existe entre *propiedad privada* y *propiedad en común* no es tanto la naturaleza de los derechos y obligaciones involucrados, sino también el número de individuos o grupos sociales a los cuales aplican las reglas de inclusión y exclusión. Cuando la escala de los grupos humanos es relativamente pequeña, el mecanismo de regulación es generalmente comunitario. En esta modalidad el grupo de usuarios tiene una membresía definida que comparte una cultura común y cuenta con sistemas de autoridad endógenos. Existen numerosos ejemplos

¹⁰ Uno de los fenómenos sociales de mayor relieve en América Latina de fines del siglo XX es la emergencia de los pueblos indios. En los últimos 20 años se ha producido un crecimiento rápido y dinámico de organizaciones indígenas que, desde un variado abanico de posiciones ideológicas y de modo cada vez más coordinado, han confluído en un amplio movimiento de dimensiones continentales, exigiendo la autodeterminación de los pueblos indios y la redefinición de los estados nacionales como estados multiétnicos y pluriculturales.

en los cuales este régimen de propiedad resulta efectivo en términos de sustentabilidad; sin embargo, la expansión de las actividades humanas tiende a erosionar el régimen de propiedad en común, sustituyéndolo por un régimen de cuasi libre acceso, en el cual no existen reglas sobre el uso del recurso y el número de usuarios sobrepasa las capacidades naturales de renovación u homeostasis, es decir de equilibrio y armonía.

En circunstancias de *libre acceso*, generadas por la ausencia de cualquier otro sistema estatal o privado o por la erosión de instituciones comunitarias de regulación, no hay derechos suficientemente claros de propiedad ni de control, sino sólo una relativa posesión y apropiación; ésta se establece mediante una relación física de control sobre el recurso, lo que favorece el saqueo, las invasiones, los asentamientos irregulares y los desmontes en señal de posesión. *La propiedad territorial es entonces el punto de tensión entre los derechos públicos y privados, el Estado y el mercado, la economía y la política.* Surge de ahí la necesidad de regular el uso que de sus propiedades hacen los particulares y de crear mecanismos de intercambio económico que permitan a la sociedad expresar sus preferencias en favor de la conservación por medio de diferentes instrumentos accesibles y de bajo costo de transacción.

Aún en la actualidad, en muchos países las únicas dos opciones parecen ser la *privatización* de todas las formas de propiedad o la conservación del *statu quo previo*, es decir, un alto grado de discreción gubernamental debido a la inseguridad en los derechos de propiedad. Ambas propuestas parecen socialmente inaceptables y políticamente insostenibles: una debido a que puede corroer formas de vida comunitarias que han demostrado ser útiles en términos de cohesión social, y la otra porque ha minado de manera severa el potencial productivo al bloquear la innovación y es, de hecho, en gran medida responsable de la continua conflictividad en el campo. Una tercera opción es salir de esta *impasse* sobre la base de *un sistema legal —es decir, inscrito en el ámbito nacional— que otorgue a las personas y a la comunidad más poderes de toma de decisión respecto de los derechos de propiedad.* Ésta es la opción que propone el máximo nivel de apropiación campesina sobre la producción y los procesos de reproducción social *sin generar un estado de excepción* dentro del territorio de un país.

El segundo tema relacionado con el contenido de las movilizaciones rurales se refiere al papel de las agencias de gobierno en el desarrollo rural. Aquí de

nuevo se enfrenta en apariencia una alternativa mutuamente excluyente: desarmar el aparato del Estado y permitir que el mercado reine libremente, o fortalecerlo, y de paso fortalecer las intervenciones gubernamentales.

Si se opta porque las personas ejerzan un mayor control sobre los procesos de desarrollo, el tema principal puede ser determinar *qué agencias de gobierno o qué áreas que afectan actualmente el desarrollo rural y que están bajo el control del gobierno deben permanecer bajo la dirección del Estado en vista de su carácter estratégico.* A la vez, esto implica convenir en la forma de proveer esos bienes o servicios públicos: es decir, sobre cuáles deben recaer en manos de los gobiernos, comunidades, asociaciones e individuos en el nivel local. De la misma forma, incluso en aquellas áreas bajo la dirección del Estado, se debe pensar en qué procedimientos deben ser diseñados para asegurar que esa función gubernamental se ejerza con la cooperación de todos los agentes sociales involucrados. Muchos de estos enfoques se han transformado en acuerdos institucionales que abarcan diferentes aspectos o servicios relacionados con el desarrollo rural. En numerosos casos todavía estamos en las etapas de experimentación y muchas instituciones aún son débiles.

Sin embargo, ha surgido con gran fuerza la necesidad de establecer mecanismos institucionales que puedan procesar conflictos, regular mercados e intervenciones gubernamentales y, en general, ser capaces de alertarnos —y ojalá resolver— sobre distintos tipos de fallas en la cooperación. Éstas son instituciones públicas por naturaleza y contenido; no obstante, no son organizaciones de gobierno.

El tercer tema se relaciona con la política de asignación de los recursos. La función del gobierno en apoyo de las actividades económicas en general, y de la agricultura en particular, se ha modificado drásticamente y en muchos casos se ha reducido durante un decenio de reformas estructurales. En el nuevo “paradigma” de desarrollo se tiende a que los gobiernos centren sus esfuerzos en la utilización de sus recursos para la entrega de bienes y servicios públicos indispensables, y en proporcionar un entorno en el que pueda florecer la iniciativa privada, en lugar de tratar de sustituirla o competir con ella. *Aun así, el gasto público sigue siendo una condición indispensable para el desarrollo económico y social.* La investigación y extensión agrarias, la infraestructura y servicios públicos, las redes de seguridad contra posibles crisis, los programas para facilitar el ajuste de determinados sectores o regiones a fin de adoptar innovaciones arriesga-

das que garanticen la sustentabilidad ambiental y la seguridad alimentaria, son ejemplos de funciones públicas que se siguen demandando al gobierno, en muchos casos de forma cada vez más descentralizada en asociación con el sector privado y la sociedad civil.

Las políticas de austeridad y las reducciones presupuestarias son datos duros de las políticas de desarrollo actuales. Incluso con políticas fiscales más activas en el ámbito impositivo, la asignación de los recursos públicos sigue siendo un tema central. Por lo tanto, es esencial tener claro *quién decide los mecanismos de asignación de recursos; quién fija la agenda del desarrollo rural y agrícola; cómo se reflejan las reducciones presupuestarias en términos de equidad hacia los diferentes actores; cuál es la magnitud del sacrificio que resulta de las políticas de austeridad, y cómo se distribuye entre los distintos actores sociales.*

La confección de un presupuesto público debe ser concebida como un *espacio estratégico* dentro del cual se procesan nuevos mecanismos para el consenso social. Una reacción de algunos gobiernos ante las frecuentes críticas —uso ilegal de fondos públicos, excesiva concentración en algunas regiones o en actividades específicas, manejo discrecional de recursos— ha sido la puesta en práctica de mecanismos de consulta popular, mediante los cuales se intenta hacer participar a los diferentes agentes sociales en la definición de políticas específicas. Sin embargo, queda la impresión de que éstos han sido en muchas ocasiones más bien medidas cosméticas que se basan más en la casuística que en un diseño a largo plazo.

El uso discrecional del financiamiento público no sólo es un problema de corrupción, es sobre todo un problema de uso ineficaz de los recursos, que no tiene relación con los compromisos públicos que han hecho los gobiernos respecto del sector rural. Como una forma de reducir el uso discrecional del financiamiento, se ha probado la implementación de contratos de desempeño entre los actores rurales y los gobiernos, mediante los cuales se vinculan compromisos voluntarios de los productores respecto de la productividad y la producción, con el acceso a fondos públicos. Si esta forma de contratos se generaliza, *se podría observar la definición implícita de nuevas áreas de intervención gubernamental, de mecanismos de mercado y de intervenciones comunitarias ajenas a éste.*

El principal tema que afecta todo lo anterior, y que cruza de una forma u otra las movilizaciones, es la cuestión de la democracia en los ámbitos rurales. El fortalecimiento de la administración local de recursos naturales; la transferencia de áreas de administración gubernamental; la ejecución de reformas presupuestarias que amplíen las áreas de intervención de los agentes sociales, en especial de actores rurales; los acuerdos entre organizaciones rurales sobre una agenda de desarrollo rural que dé prioridad a la mitigación de la pobreza y a la igualdad social; la liberación del sector rural de sus ataduras corporativas con el fin de dar curso a su potencial humano e implantar un sistema electoral creíble en el campo; todo esto, en nuestra opinión, es lo que significa democracia en el sector rural.

Los gobiernos deben enfrentar estos desafíos para consolidar las reformas estructurales, creando coaliciones políticas legítimas para apoyar dichas reformas, y seguramente la mejor forma de hacer esto es mediante una profunda reforma democrática. Las instituciones democráticas pueden reducir los costos de transacción de las reformas económicas y limitar el mal uso de los recursos públicos. Sin embargo, el desempeño económico depende de las instituciones políticas que canalizan los conflictos que surgen como producto de los cambios. La experiencia de muchos países muestra que existe una amplia gama de instituciones políticas compatibles con una economía de mercado y un gobierno representativo, pero la transición hacia esos acuerdos institucionales es difícil y reversible. En algunos casos, el cambio hacia pactos sociales es un paso importante en la construcción de un gobierno democrático viable; no obstante, dicha acción no puede remplazar la creación de sistemas de partidos menos fragmentados con capacidad de inclusión y con desarrollo de consensos.

Por otro lado, la equidad facilita la democratización y disminuye los impactos negativos de las reformas económicas. Cuando los ciudadanos creen que los costos asociados con la reforma están distribuidos con justeza, dicha reforma puede ser más exitosa y los regímenes democráticos tienen mayores posibilidades de sobrevivir.

Cuando las democracias protegen a los grupos menos favorecidos del sufrimiento intolerable, muestran que la solidaridad es un componente básico de su legitimidad ●

El texto moderno y el sueño cibernético

José María Sbert*

Iván Illich se hizo famoso con sus “panfletos”, como él mismo llamaba a las peroratas que lanzó contra las escuelas, los automóviles y la medicina. Hacia fines de los años setenta abandonó ese estilo y exploró muy a fondo, entre otros temas de gran interés, el alfabeto, el texto, la computadora y la imagen. Con motivo de la publicación por el Fondo de Cultura Económica de *En el viñedo del texto. Etología de la lectura: un comentario al “Didascalicon” de Hugo de San Víctor*, que coincidió con la muerte de Illich, el 2 de diciembre de 2002, considero de interés para sus lectores potenciales ofrecer un breve y parcial panorama de lo que Illich escribió sobre esos temas.

Illich pensaba que sólo quien trata seriamente de ver el pasado como una realidad puede aspirar a tomar perspectiva frente a sus propios tiempos, lo cual para él era de suma importancia. Sus análisis se sustentan en la historia, y con frecuencia en una fenomenología de los supuestos básicos para la vida en cada época. Muchas veces le daba más importancia al continente que al contenido, al modo del McLuhan de “el medio es el mensaje”. Illich, que siempre lamentó no dar con frases pegajosas como ésta, tenía como lema que se interesaba más en lo que la técnica decía que en lo que hacía, o sea, en cuál era su efecto simbólico.

Este enfoque conduce a ver con claridad, además de los moldes de la memoria y sus residuos metafóricos, cuestiones de un gran interés general, tales como las transformaciones cruciales de la historia. Ése el caso de la transformación del Occidente en el mundo moderno bajo el impacto del alfabeto y del texto, así como la de nuestro mundo al pasar de la época del texto a la de la información, la computadora y la pantalla.

¿Qué es la cultura sino la memoria, el regreso de las sombras del pasado y su encarnación?, se preguntaba Iván Illich. Rescataba a la arcaica Mnemosine,

* Escritor.

diosa griega de la memoria, cuyos altares fueron arrasados por el alfabeto. Antes de eso los griegos usaron la lira y fórmulas memoriosas para recordar sus poemas épicos, hazañas fantásticas si pensamos en la duración de la *Ilíada* y la *Odissea*. Illich comentaba en su conferencia no publicada “Los objetos como moldes de la memoria” que “abalorios y nudos, flautas y tambores, pinturas y bardos, iniciaban en el acceso al pasado fundador de una cultura. Los yoruba usaban máscaras en sus danzas, y los cristianos, asambleas sobre una tumba vacía”. Pero fue cada vez más la escritura la que estableció el vínculo con el ayer y dio nacimiento a la historia.

Mylman Parry, en 1926, hizo ver cómo en la antigua Grecia la transición de la épica transmitida oralmente por los bardos a la recogida por los escribas correspondía, como nos dice Illich, a “un rompimiento en el modo de conocer que abría un abismo entre dos eras”, una transición del tipo que Foucault llamaría después “ruptura epistemológica”. Parry mostró que la mentalidad letrada ya no podía imaginar cómo el poeta contaba las historias sin recurrir a la escritura. Tomó muchas décadas a los seguidores de Parry reconstruir procesos similares a los de los bardos griegos, así como a los eruditos Eric Havelock y Walter Ong describir “la tecnologización de la palabra” y cómo “la musa aprende a escribir”.

Siempre nos sorprende cuando nos recuerdan que nuestra unidad básica, la palabra, no lo es de una cultura oral: en ella lo que es separado mediante silencios son sílabas o frases más que palabras. Más allá, Havelock plantea convincentemente que los cambios asombrosos que aparecen en la Grecia clásica sólo pueden entenderse por la transición de una mentalidad oral a otra letrada. Únicamente así, nos dice, se puede entender el nuevo modo de la gente de “visualizarse” a sí misma, de relacionarse racionalmente con sus actividades y su entorno, de percibir el universo, en la Grecia de los siglos VI y V a.C.

En diversos textos, Illich hace una narración de la historia de la escritura que a continuación seguiremos. En los principios de la escritura, a base de ideogramas y jeroglíficos, el lector tenía que entender el sentido de una línea antes de poder pronunciarla. Alrededor del año 1400 a.C., apareció una forma de escritura enteramente nueva, justo en Byblos, en la confluencia entre la tradición egipcia y la mesopotámica. Ese alfabeto fue el primero formado por signos que representaban sólo sonidos, y sólo un signo para cada grupo de sonidos: el inmenso universo de los sonidos emitidos por la gente —una variedad casi infinita en cada idioma y cada tipo de persona, hombres y mujeres, niños y ancianos, cantantes y ropavejeros, todos diferentes— quedaron reducidos a un número limitado, cada uno de los cuales fue después etiquetado por su signo correspondiente. No obstante, este alfabeto carecía de letras para las vocales, las cualidades sonoras de la voz emitida libremente. Sólo contenía consonantes, los obstáculos que encuentra el aliento. Así, la nueva escritura semítica no transforma aún el documento en un espejo del habla, sino es más bien un costal para los huesos del esqueleto del lenguaje. Tratándose de una notación meramente fonética, difiere radicalmente de todas las anteriores, pero leerla requiere un entrenamiento para hacerla resonar de acuerdo con la función semántica que debe de realizar en el contexto en el que está. Illich comenta que el

alfabeto de los semitas del norte fue suficiente para que, como relata el Éxodo, Israel superara a Egipto intelectual y emocionalmente. “Las momias en sus tumbas fueron suplantadas por raíces fonéticas. Ya no fueron sólo los sacerdotes los que, descifrando jeroglíficos, podían prometer la continuación de la vida después de la muerte”.

Los griegos del siglo VIII a.C. que comerciaban con Fenicia tomaron la secuencia de consonantes tal cual, con sus nombres y formas semíticas, pero pervertieron el uso de cuatro de esas letras para indicar vocales. Con las consonantes colocadas entre vocales, cada palabra completa apareció entonces en el escrito. El lector ya no requería encarnar e insuflar vida a un montón de huesos esparcidos crípticamente. La página se había convertido en un registro de sonidos que revelaban infaliblemente la palabra del ayer (I. Illich y B. Sanders, *ABC. The Alphabetization of Popular Mind*, Nueva York, Vintage Books, 1988, p. 12). Sólo el alfabeto permite leer correctamente sin entender lo que se está leyendo.

Platón, el primero de los grandes filósofos en dejar una extensa obra escrita, fue, nos recuerda Illich, un hombre de letras vergonzante, convencido de la superioridad del pensamiento no relacionado con la escritura, a la que consideraba una amenaza para la meditación dirigida a la búsqueda de las fuentes de la verdad, a través de la memoria y la imaginación. Temía el efecto que podía tener el alfabeto entre sus alumnos, haciéndolos dependientes de textos muertos que no podían más que estrechar el caudal de sus recuerdos, haciéndolo superficial y sin vida, convirtiéndolos en ignorantes sabelotodos, metiches sin preparación y aburridos pedantes. Lo que obtendrían de la escritura sería una imitación de la verdad, mas no la verdad misma (*ABC*, pp. 25-28).

“Hacia el año 770 a.C. Grecia se aparta claramente del resto de las culturas, de las sociedades que aún no utilizan el alfabeto” (*ABC*, p. 23). El registro alfabético permite distinguir entre el habla y el pensamiento. La relación entre la mente y ese registro revolucionó la cultura en la Grecia antigua. La capacidad de materialización de lo abstracto ofrecida por el alfabeto griego es difícil de disociar del hecho de que se haya dicho tanto que la filosofía y la ciencia nacieron en Grecia.

Pero, por lo demás, pasaron más de 2000 años antes de que el desciframiento del registro alfabético pudiese ser realizado sólo por el ojo. Eso no fue posible sino hasta el siglo XII. Aunque al iniciarse ese siglo las palabras de la página del códice ya estaban separadas y no iban en fila india como unos siglos antes, eso todavía no hacía visualizable al texto. Esa nueva realidad se abrió en ese momento gracias a la convergencia de dos docenas de técnicas, provenientes unas del árabe, otras recuperadas del mundo clásico y otras totalmente nuevas, que conforman la página como la aprendimos nosotros a leer, gracias a una manera de planificar la página apropiada para su examen en silencio.

Illich hace notar que la idea del texto es comparable a la idea del alfabeto. Desde el momento en que el alfabeto fue inventado estaba ya maduro —como la rueda—: son cosas que no se pueden mejorar significativamente, pero que pueden usarse de infinidad de formas, muchas de ellas inesperadas. Esto es lo que le sucedió a las letras cuando se volvieron el material del cual se hizo el texto visua-

lizado. Y desde entonces ese texto se ha mantenido como una poderosa metáfora y el material del cual se derivaría un conjunto de conceptos enteramente nuevo, un sistema de supuestos básicos sin el cual el advenimiento en Europa de un mundo radicalmente distinto, que llegó a ser conocido como moderno, seguramente no habría sido posible. La relación entre la mente y el texto fue un fundamento para la cultura moderna tan necesario como el alfabeto para Grecia.

La mentalidad letrada implica una profunda reconstrucción del *self* y su lugar, o sea, de una nueva visión que se puede tener de sí mismo y que implica cierta distancia del yo. La conciencia, la memoria, el pasado, la identidad, surgen o se revisten de un nuevo carácter. Aparece la descripción posesiva, así como el miedo de tener que hacer frente a la hora de la muerte al Libro del Fin del Mundo, donde estaban escritos los pecados de cada quién. Illich no ignora que “estos pasos del registro del discurso al registro del pensamiento, del registro de la sabiduría al registro del conocimiento, preparado para ser utilizado de inmediato, pueden, por supuesto, entenderse como el reflejo de la nueva mentalidad y la nueva economía que aparecen en el siglo XII. Las transformaciones en las técnicas del alfabeto pueden verse como la respuesta de la comunidad clerical a las demandas de príncipes, juristas y mercaderes” (*En el viñedo*, p. 175).

Este nuevo paso que da el texto libresco en la materialización de la abstracción otorga unidad al espacio mental de ese largo periodo, que podemos llamar la “época de la universidad” o la “época de la lectura libresca”, que empieza en el siglo XII y termina en el XX. En esa época “la cultura libresca universal se convirtió en el núcleo de la religión secular de Occidente y la escolarización en su Iglesia”. El hallazgo de esta nueva técnica de formación de la página hizo posible la enseñanza universitaria que entonces se inició y dio a la universidad el impulso decisivo que la convertiría en la curia creadora y administradora de esa religión secular.

En *En el viñedo del texto*, Illich nos habla largamente de la página que Hugo de San Víctor, antes de la aparición de la nueva página, se imagina recorriendo. La lectura monástica era para él como un paseo pausado y gozoso a través de un viñedo, probando palabras y racimos de palabras conforme aparecían en la viña. Illich destaca lo que significaba para Hugo la memoria: “Hijo mío, la sabiduría es un tesoro, y tu corazón es el lugar donde has de querer conservarlo”, decía el monje. Y añadía, llevando a su madurez siglos de metáfora cristiana: “Toda naturaleza da a luz razones, y nada es estéril en el universo” (*En el viñedo*, p. 162). Las páginas que Hugo era capaz de recordar, distribuidas ordenadamente en un arca de Noé imaginaria, eran más de las que contiene la biblioteca de un hombre culto de hoy.

Illich destaca que en la Edad Media la lectura había sido, antes que nada, la *lectio divina* —dedicada a los dos libros escritos por la mano de Dios: la Biblia y la naturaleza. Esa lección consistía en escuchar obedientemente a la sabiduría que venía del pasado. Leer era un modo de rezar ya que, para el cristiano, “el verbo se hace Carne en el Libro... Leer el libro hecho por el hombre es un acto en el que se ayuda a dar a luz. La lectura, lejos de ser un acto de abstracción, es un ac-

to de encarnación”. La lectura monástica es un acto somático y corporal de atención al nacimiento del sentido que “el lector, como la comadrona, ayuda a dar a luz (en la luz invisible de Dios) el sentido del que todas las cosas están impregnadas, la Palabra de Dios” (*En el viñedo*, p. 163).

Pero “la página, que era una partitura para beatos bisbiseantes, se transformó de repente en un texto organizado ópticamente para pensadores lógicos” (*En el viñedo*, p. 10). En el siglo XIII, el saborear pausadamente las uvas se convirtió en la construcción de secuencias de argumentación: cuestiones, autoridades, objeciones y respuestas, como aparecen en las *Summas* de Santo Tomás de Aquino. Se puso en marcha el pensamiento conceptual, que en realidad es un proceso de secuestro formal en el cual el objeto material es puesto aparte por la mente clasificadora-*Abstractio*, en la terminología aristotélica, significa algo así como “separación” o “poner entre paréntesis” (*En el viñedo*, p. 158).

Se estableció entonces una distinción entre la luz de fe y la luz de la razón, y la *lectio divina* quedó como un ejercicio de la devoción separado de la búsqueda del conocimiento. La *lectio scholastica* se volvió paradigmática, autónoma, y situada en un espacio nuevo destinado al pensamiento crítico, la discusión y el aprendizaje —el *studiorum* de la *universitas*.

En sus palabras con motivo de un aniversario de la Universidad de Bremen, Illich destacó esa desincorporación del *studiorum* universitario como la ruptura cultural más profunda en la formación del Occidente y de consecuencias mayores que cualquier cisma, reforma doctrinal o científica. De todas las formas tradicionales de estudios superiores, entre los judíos, cristianos, musulmanes o budistas —que eran todas de algún modo “claustros de aprendizaje”— sólo la universidad separó la adquisición de conocimiento del avance en las disciplinas espirituales y ascéticas. De allí se derivó una ruptura mucho más profunda que lo que se conoce como la secularización. “A raíz de ella se permite la asociación de la práctica de un refinamiento comprometido moralmente en actitudes hacia el otro con avances teóricos caracterizados por la neutralidad ética”, sentándose las bases para el tipo de ciencia que después se desarrolló. La idea de que las ciencias y las artes podían cultivarse aparte de la práctica de la caridad y la oración, de que la tradición del aprendizaje y la del ascetismo pudiesen ubicarse en ámbitos distintos de la sociedad, aparece sólo en el Occidente, a raíz de la fundación de la universidad. Con la invención y la difusión de la imprenta, la era universitaria recibió un conjunto de características adicionales que convirtieron al texto libresco en un poderoso determinante de una nueva concepción del mundo.

Aquella concepción del mundo corresponde básicamente al ideal humanista del *homo textualis*, que tuvo varias grandes transformaciones durante los últimos 800 años, pero que, según Illich, conservó hasta mediados del siglo XX las siguientes características: la autocomprensión del ser humano como capaz de un tipo de pensamiento que puede ser recordado como una línea, escrita ayer y vuelta a leer en el presente; la autocomprensión del ser humano como dotado de una conciencia que puede ser examinada como se consultaría un libro; la compren-

sión de relaciones estables como el matrimonio, la ciudadanía y el estatus profesional como el resultado de arreglos contractuales; la creencia en conocimientos que pueden fijarse, experimentarse y falsificarse; el respeto por la originalidad y la autoría de un *self* individualista.

Aquel ideal humanista, junto con su antecesor griego, que simbolizan más de 2 500 años de historia occidental, se encuentra ahora en proceso de extinción. El texto y el libro como la metáfora fundamental de la naturaleza, la vida y la auto-percepción están siendo remplazados por las metáforas de la información y la computadora.

Los físicos ya no ven al mundo como a un libro y al científico como un lector de la naturaleza, tal como Max Planck a principios del siglo XX. Más bien los hay que empiezan a pensar que el universo no está hecho de materia o energía, sino de información, y que es un programa que está corriendo, no un sistema que puede ser expresado mediante ecuaciones matemáticas. La biología, que a mediados de siglo, con Erwin Schrödinger y Erwin Chargaff, veía la sustancia genética como un texto, ya considera que el DNA consiste en códigos digitales, como el biólogo Richard Dawkins, entre otros, no ha dejado de decir desde hace varias décadas. Para muchos científicos de lo que se trata ahora es de encontrar el algoritmo del universo y reprogramar el *software* de la vida.

Por su lado, la información, la computadora, la pantalla, los medios de difusión y la “comunicación” han remplazado subrepticamente la página, las letras y la lectura. Según Illich, en los fatídicos años treinta del siglo XX la máquina universal de Turing aparece como un hoyo negro dentro del espacio mental de la mente letrada, convirtiéndola en una “singularidad” cósmica, en un punto de infinita densidad y un radio de magnitud cero, tal como sucede a esos atractores de los que no puede escapar ni la luz. Esto no significa que Illich fuera un fundamentalista: era capaz de un manejo de la computadora y de la programación básica que le abría un espacio para la ironía y que lo colocaba muy por encima de los conocimientos de la mayoría de los académicos más jóvenes que él.

El texto alfabético ha quedado como una más de las múltiples formas de codificar algo, que ahora se denomina “el mensaje” y que la sombra electrónica de un archivo documental digitalizado que Wordperfect o Word permiten manejar en la pantalla. Ese texto sin residencia accesible aparece como un fantasma, más allá del horizonte establecido por la escritura alfabética. Como escribas enfrentamos un torrente de programas de computación que nos permiten seleccionar, recuperar, bloquear, insertar, borrar, guardar, restaurar, mezclar y lanzarnos dentro de archivos que no están ni presentes ni ausentes. Escribir en una computadora es indudablemente más fácil, rápido y limpio que en una máquina de escribir, que hacía tan fastidiosas y pesadas las modificaciones o correcciones de un texto. Esto podría llevar a mejorar el estilo, aunque no parece que suceda en general. Más allá de estas ventajas y sus maravillosas capacidades de archivar, lo más posible es que escribir en una computadora modifique nuestro modo de percibirnos y de percibir el mundo, además de tener otros múltiples efectos impredecibles, tal como sucedió con las variadísimas y profundas transformaciones que siguieron a la

aparición del alfabeto, primero, y luego, en el siglo XII, del texto, estas últimas magnificadas, difundidas y enriquecidas por las que se derivaron de la imprenta. Sin duda aún no contamos con la perspectiva histórica necesaria para dar cuenta de los cambios de ese tipo que ha producido o está produciendo la computadora. No obstante algunas evidencias se asoman ya. Illich comentó algunas de ellas. Trataré de traducir del modo más fiel posible sus términos en el resumen que sigue de sus escritos al respecto (sobre todo de "Computer Literacy and the Cybernetic Dream", publicado en *In the Mirror of the Past, Lectures and Adresses, 1978-1990*, Nueva York, Marion Boyars, 1992).

Un tipo ideal de la percepción característica de la mente letrada es el de un *self* que aún está perceptualmente encarnado en un cuerpo. Sus alocuciones surgen de la masa de carne y sangre, del bosque de sentimientos y significados que envuelven todo lo que ha dicho; cuenta con significados y sentimientos que disciplina, sin rebajarlos, y que equilibran la mente y el cuerpo, el espíritu y la carne, la lógica y el sentimiento. Cada declaración es para él una expresión de sí mismo; detrás de ella hay alguien que dice lo que piensa y siente. No sólo eso, sino que no puede querer decir nada sin sentir cómo ese significado está encarnado. Para él, las palabras que forman una frase son como los tablones de un puente hacia los sentimientos de otro.

El prototipo de la disposición perceptiva opuesta, el modo de percibir desencarnado que corresponde al estado mental embrollado por la computadora, se libra del peso de los sentimientos y aprende a despegar, a dejar atrás la densa atmósfera y operar en el espacio vacío, sin gravedad. Se ha enganchado a la computadora y está atrapado en la red del pensamiento operacional. La fórmula de Turing lo envuelve en un sueño cibernético. Quiere empalmar sus hallazgos informativos en un texto. El procesador de palabras es el crisol que modela su percepción. Para él, las palabras son unidades de información que va añadiendo a un mensaje. Lo que cuenta es su consistencia objetiva y su precisión denotativa, no sus connotaciones subjetivas. Opera con nociones abstractas y programa el uso de datos. Su percepción está encerrada en su cabeza. Controla las redundancias y el ruido. Conserva en un nivel bajo los sentimientos y significados, miedos e impulsos de afecto, ya que le producirían ansiedad. Se mantiene *cool*.

Para la forma de pensar e intercambiar mensajes que tienen los que están intoxicados con la metáfora cibernética Illich cita esa fórmula, acuñada por Morris Berman, de "sueño cibernético". En efecto, un verdadero ejército de autores, muchos de ellos sumamente inteligentes y sofisticados, desde Douglas Hofstadter hasta Stephen Wolfram, reducen el cuerpo a una parte de un proceso mental monista interconectado a otro conjunto de conceptos que están relacionados con la teoría de la información, y crean así un sistema de referencia puramente formal, abstracto, que identifican con lo que sucede dentro de sus propias cabezas. Para Berman, el sueño cibernético lleva a su culminación la lógica de 300 años de ciencia mecanicista, que concibe la mente como algo que puede acomodarse a cualquier situación.

La cibernética no sólo se ha convertido en la metáfora dominante, sino que, tal como lo previó Maurice Merleau-Ponty en 1959, “es una nueva ideología en la que las creaciones humanas se hacen aparecer como derivadas de procesos cibernéticos naturales, que a su vez han sido concebidos dentro del modelo del hombre-como-una-computadora”. En ese estado mental la ciencia sueña y “construye al hombre y la historia sobre la base de unos cuantos índices abstractos” y, para aquellos que participan en esos sueños “el hombre se convierte en realidad en ese *manipulandum* que él mismo se considera”. Para Merleau-Ponty, el cuerpo de la mente letrada es “el suelo de lo sensible que emerge con cada palabra y gesto”, y el cuerpo del estado mental de la computadora es el artificio sin rostro de la “máquina de la información”.

La era de la información se encarna en el ojo, no en el lenguaje, dice después Illich en la conferencia “Guarding the Eye in the Age of Show”, de 1993. La mirada, reducida a una especie de *scanner*, se encuentra atrapada en una “interfase” con los “iconos” de Apple o Microsoft Windows. La noción misma de “interfase” nos invita a establecer una equivalencia entre el sistema diseñado por el ingeniero y el nacido de mujer que lo utiliza. La percepción sensorial misma se concibe como una interfase entre dos sistemas, uno de los cuales es un artefacto y el otro una persona. Illich considera que la existencia contemporánea, en el mundo de los cientos de canales de televisión y las computadoras, la formación activa de una imagen por parte de las personas es remplazada por su inserción en un sistema interactivo. Se trata del paso de la visualización del mundo a la reducción del mundo a imágenes captadas por aparatos y procesadas por programas digitales. Subrepticamente, el acto de fotografiar, filmar o dibujar mediante *software* se convierte en un filtro que opaca la luz en los ojos del otro y nos aparta de su presencia corpórea, carnal. El nuevo *show* que se interpone ante nuestra mirada y la realidad es una visualización generada técnicamente que registra las medidas tomadas por un instrumento. Es el resultado de un programa que transforma columnas binarias en una composición que se ajusta a las sugerencias, expectativas, experiencias y prejuicios que hay en la mente del observador. En ningún caso es esto más claro que en las imágenes derivadas del ultrasonido, que proceden de un aparato que oyó algo pero nunca vio nada, ni siquiera en el sentido analógico que podríamos atribuirle a una cámara fotográfica. Así, nuestros ojos son entrenados para captar objetos que son por naturaleza invisibles. Se hacen aparecer ante nosotros moléculas más pequeñas que la longitud de onda más corta que puede ser vista. Paradigmáticamente, se les da “forma” mediante tablas y todo tipo de gráficas, a nociones enteramente abstractas, como el producto nacional bruto o las cotizaciones de la bolsa, que seducen el ojo hacia una concreción ilusoria.

Por su parte, el lente gran angular, el telefoto y el *zoom*, junto a las transmisiones “en vivo” desde las antípodas y las “vistas” de la Tierra que mandan los satélites, ejemplifican cómo en ésta época ver significa asistir a un *show*. Desde hace tiempo, cuando empezaba a establecer su hegemonía la teoría de la información, Illich decía sentirse amenazado en lo más íntimo, incluso ofendido, cuando se dirigían a él no como a una persona sino como a un transmisor que no

comunicaba algo entendible para un receptor, como participante en un diálogo que no es más que una de tantas formas de comunicación humana. Esto, a lo que se vino a sumar la sustitución de la imagen por el *show*, lo hacía recordar la descripción de Freud de los tres trances de indignación profunda y severo ultraje que ha experimentado la cultura occidental: los golpes a la autoestima humanista que significaron la asimilación al pensamiento cotidiano del sistema heliocéntrico, la teoría de la evolución y la postulación del inconsciente. La profundidad del abismo epistemológico que Illich examina entre los que fuimos en la época del texto y los que vamos a ser en la del *show* es mucho más profunda —y desde luego está más directamente relacionada con el sujeto. El surgimiento de un nuevo espacio mental que ya no está basado en la codificación de los sonidos del habla mediante la notación alfabética sino en la capacidad de almacenar y manipular “información” en *bytes* significa una ruptura epistemológica sin precedente en más de 2 500 años.

Illich ve en 1984 de Orwell una premonición de esta ruptura. Recuerda que allí, a falta de una palabra inglesa para el intercambio de mensajes entre máquinas, Orwell llama a esa pretendida relación “solipsismo colectivo”. La fábula de Orwell se puede tomar como la de un Estado que se ha convertido en una computadora y cuyos educadores programan a la gente para que pierda esa “distalidad”, esa distancia vital entre el *self* y el yo que llegó a florecer en el espacio letrado. Sin tal distancia, aprenden a referirse a sí mismos como “mi sistema”, y a convertirse en *inputs*, en entradas que requiere un “megatexto”. Orwell creía que la mente cibernética se extendería sólo como resultado de la imposición autoritaria de un proceso intensivo de instrucción. De hecho, casi todo el mundo ha llegado a aceptar la computadora como metáfora clave de sí mismos y de su lugar en el mundo sin siquiera pensarlo, apaciblemente y sin quejarse.

Las condiciones psicológicas y simbólicas de la cultura libresco van desapareciendo conforme lo hacen los espacios silenciosos y los jóvenes se vuelven menos pacientes, acostumbrados a estímulos constantes y rápidamente variables en la televisión, el cine, los videojuegos y las computadoras multimedia. Hoy día ya no se prepara a los estudiantes para nada parecido a la lectura posterior al siglo XII. En vez de ella, gozan de intercambiar mensajes en “tiempo real” y obtener en fracciones de segundo miles de referencias sobre un tema, así como disfrutaban su capacidad para manipular cadenas de mensajes y darles nueva forma. Según Illich, el remplazo del texto por esas cadenas de código acompaña a la remodelación de la conciencia y la existencia biológica mediante la ingeniería informática y genética. Tradicionalmente, añade, los humanistas y los científicos aspiraban a practicar un estudio textual crítico e histórico de sus temas. Este enfoque, del que, entre otras cosas, se derivó el mundo moderno, con sus horrores y sus glorias, está dando lugar a amalgamas de *inputs* de las redes informativas y las bases de datos que carecen de sentido y significado y son como un menú altamente estilizado de comida chatarra.

Illich pensaba que el fin de la era del texto cambiaría la naturaleza de las universidades y eventualmente acabaría con ellas. Después de todo se habían

formado y habían vivido en torno a bibliotecas, primero de unos cuantos anaqueles, luego como los inmensos edificios, verdaderos templos, de los campus norteamericanos, a donde le gustaba a Iván Illich llegar desde que abrían sus puertas al amanecer. Según él eran la institución prototípica que permitía la existencia de aquellas personas como él, cuya relación con el mundo era “bibliofílica, bibliotrópica y biblionómica”. Para las personas que en el nuevo mundo del *show* conserven esas características, las universidades —desposeídas de su poder, que se habrá convertido en “información” y viajará por internet— quizá se convertirán en algo parecido a lo que pretendían ser los monasterios en torno a los que crecieron: lugares apartados de las ambiciones mundanas y orientados a la búsqueda, por parte de grupos de amigos de talante ascético, de una sabiduría que no interesará a ningún poder. Para ellos, sus textos, como le sucedía a Illich, serán “el espejo de su mente, el ancla de su pensamiento, el mapa de sus reflexiones” ●

Ciudadanía y buen gobierno

Xavier Arbós y Salvador Giner,
La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. México, Siglo XXI Editores, 1993.

El buen gobierno democrático de las sociedades actuales es una tarea cada vez más compleja. Los gobiernos elegidos mediante procesos democráticos que, necesariamente se traduce en legitimidad, tienen ahora presiones de toda índole que, reunidos, pueden producir efectos perversos para la democracia misma. La presión demográfica, los deterioros ecológicos, la globalización económica y financiera, las innovaciones tecnológicas y la siempre presente desigualdad y exclusión sociales, entre otra infinidad de factores, ejercen frecuentemente contradicciones que dificultan, enormemente, la tarea de gobernar. Con este marco de referencia Xavier Arbós (profesor de derecho constitucional de la Universidad de Girona) y Salvador Giner (coordinador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Cataluña) reflexionan en relación con el orden político en los países democráticos en *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*.

Dividido en cinco capítulos (la gobernabilidad; corporativismo y gobernabilidad; instituciones y gobernabilidad; dinámica de la gobernabilidad y conclusiones) reflexiona en torno a la crisis de gobernabilidad. Si la gobernabilidad democrática, afirman los autores, la dotada de legitimidad, ha sufrido a lo largo de la historia reciente asaltos "a menudo terribles como la dictadura militar, el fascismo y el estalinismo", la crisis de gobernabilidad a la que ahora nos enfrentamos "parece tener otras raíces y otra lógica de desarrollo. Sus orígenes y las corrientes que la alimentan son mucho más subterráneas y sutiles".

Frente a estas realidades contradictorias y difíciles los autores resaltan cuatro conjuntos de valores que, en su opinión, pueden apuntalar un piso elemental sobre el cual pueda ser posi-



ble construir un orden político eficaz, incluyente y productivo. Uno tiene que ver con valores relativos a la dignidad de la persona buscando profundizar en los aspectos educativos y de respeto a los derechos humanos; otro se refiere al imperativo de la solidaridad social (dejar, de una buena vez de lado, la nociva y perniciosa idea de las sociedades satisfechas de las que ha dado cuenta Galbraith); en tercer lugar, de acuerdo con Arbós y Giner, hay que incrementar y robustecer la conciencia ecologista (considerando, de manera muy importante, la ecuación entre presión demográfica y desastre ecológico) y, por último pero no al último (y menos ahora con las conflagraciones que el presidente estadounidense cree ver en cada región del mundo), "una moral que condene la guerra y todas las formas de violencia (especialmente los terrorismos y las torturas)".

Construyendo una cultura democrática

Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México, México, Segob-SEP-IFE-CIDE-ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2002.

Como resultado del Coloquio para el Análisis de Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, realizado en agosto de 2002, el Instituto Federal Electoral, las secretarías de Gobernación y Educación y Miguel Ángel Porrúa, con el apoyo del Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto Tecnológico Autónomo de México, publicaron el libro *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*.

El Coloquio se organizó a partir de considerar dos encuestas: la Nacional de Valores, Ciudadanos y Cultura de la Democracia (proyecto coordinado, en 1999, por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y por la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE) y la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas (impulsada, en 2001, por la Dirección General de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación). Contó con tres paneles regionales (América Latina, incluyendo los casos de Argentina y Chile y una visión comparada de la región entre 1996 y 2002; Canadá-Estados Unidos, destacando las experiencias de Ontario, y un análisis empírico de la participación ciudadana norteamericana. Así como un panel referente a Europa que analizó la democracia francesa); dos conferencias magistrales ("La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa", impartida por la doctora Pippa Norris de la Universidad de Harvard, y "Paradojas de nuestra cultura política", dictada por el doctor Gilberto Guevara Niebla, director del Instituto Mexicano de Investigaciones Educativas) y siete mesas de trabajo, cuyos ponentes tocaron los más diversos temas: perfil de la cultura política predominante en México; retos en materia de educación cívica; conocimiento e interés ciudadanos en la política y en los asuntos públicos; modalidades y niveles de acción y participación ciudadana; cultura política y capital social; actitudes, inclinaciones y predisposiciones políticas de la ciudadanía y percepción y aprecio ciudadanos sobre la democracia y los valores democráticos.

Deconstruyendo la ciudadanía ayuda a entender cuestiones fundamentales que tienen que



ver, sin duda alguna, con los retos que México, aunque no solamente nuestro país, tiene frente a sí mismo. Ya que tanto las percepciones (actitudes tan inasibles pero, al mismo tiempo, grandes definidoras), los juicios, los valores así como las prácticas presentes entre los ciudadanos definen, en muy importante medida, la calidad de los sistemas democráticos. Más si se considera que uno de los principales desafíos que tienen los gobiernos es generar, y mantener en buen funcionamiento, los elementos y canales necesarios que permitan operar la compleja maquinaria institucional y, al mismo tiempo, buscar afinar los instrumentos que permitan sustituir políticas y conceptos hoy obsoletos: pasar de unanimidades (reales o supuestas) a prácticas plurales; de "normas" discrecionales a la plena observancia de la ley; de actitudes de violencia y arbitrariedad al respeto y la tolerancia; de la exclusión a la negociación abierta y productiva.

Regiones y soberanía

Soberanía y desarrollo regional. El México que queremos, México, UNAM-Canacinfra-El Colegio de Tlaxcala-Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2003.

Reflexionar y atender la relación existente entre soberanía y desarrollos regionales es una de las asignaturas centrales (y aún

no atendidas del todo) de las discusiones en diversos niveles y constituye, sin duda alguna, un tema crucial de la agenda nacional. Ir tejiendo relaciones productivas en este asunto implica considerar un amplio abanico de temas que tienen que ver, efectivamente, con el crecimiento económico pero, que más allá de éste comprenden el uso adecuado de los recursos naturales, de las capacidades productivas, de esquemas financieros y recaudatorios apropiados.

Lo anterior significa, de entrada, contar con una idea clara del México que se quiere, al que se aspira; dicho en otras palabras: ¿responde la actual política económica (considerando tanto las capacidades productivas instaladas como el capital humano) a vincular productiva y eficazmente la soberanía nacional con los desarrollos regionales y la política social?

Con este marco de referencia se celebró en octubre de 2002 en Atlahuetzia, Tlaxcala, el Encuentro sobre Soberanía y Desarrollo Regional, convocado por la UNAM, la Canacintra, El Colegio de Tlaxcala y el Gobierno del Estado de Tlaxcala que reunió a más de una veintena de políticos, empresarios y académicos. La inauguración estuvo a cargo del presidente de la República, Vicente Fox; el gobernador anfitrión, Alfonso Sánchez Anaya, y la presidenta de la Cámara Nacional de la Transformación, Yeidckol Polevnsky. Encuentro del que da cuenta la publicación *Soberanía y desarrollo regional. El México que queremos*.

Los temas tratados en el evento (soberanía y desarrollo; políticas públicas y desarrollo sectorial; desarrollo regional, economía solidaria y democratización; planeación, políticas regionales y municipalización), indican que si bien se reconoce que los retos son mayúsculos, si en verdad hay voluntad es posible avanzar en la discusión y aterrizar políticas adecuadas y productivas, eficaces para el México actual. Además, el propósito subyacente en todos los participantes apunta a lograr, mediante discusiones plurales y respetuosas, abatir la brutal desigualdad imperante que cruza a la economía, la planta productiva, la cuestión social, educativa, de salud y cultural. En suma, tener una economía sana y moderna que contribuya al progreso y el bienestar de todas las regiones del país.

Entre los puntos de coincidencia derivados del encuentro destacan, entre otros: que la soberanía nacional no es una entelequia, sino resultado del desarrollo histórico y a la que hay



que sumar el aspecto de la soberanía social o ciudadana; que toda acción global debe pasar por los miradores de los desarrollos regionales (asegurar el carácter nacional en la globalización); que el mercado y la democracia no son sinónimos; que las políticas públicas deben ser planeadas y ejecutadas conjuntamente entre gobiernos y sociedad y que es necesario transparentar el uso de los recursos públicos; que los esfuerzos regionales y sectoriales deben considerar el desarrollo sustentable; que es necesario un pacto fiscal federal que no sólo disminuya la evasión sino que, al mismo tiempo, genere alternativas de financiamiento, potencie el mercado interno y termine con el centralismo; impulsar la generación de empleos productivos así como articular eficazmente las cadenas productivas, e impulsar decididamente estrategias de inclusión social.

La tarea, derivada de los temas tratados y de las discusiones muestra la dimensión del tema y de los diferentes aspectos que es necesario tratar cuando, a partir de considerar un mundo globalizado, se busca afianzar una soberanía nacional moderna que, necesariamente, requiere robustecer los desarrollos regionales. A eso precisamente se aboca *Soberanía y desarrollo regional*.

EL DESCUBRIMIENTO

Alberto Chimal

I

Nadie puede tener más que un acceso limitado a los pensamientos de otro, a sus momentos de absoluta soledad, a lo que no dice. Por lo tanto, es posible creer que muchas vidas, por muy públicas o concurridas que sean, no son en verdad como las biografías (los recuerdos de amores y enemigos, las elegías y las necrológicas, las anécdotas de cama o de cantina) que luego tratan de explicarlas.

Quiero decir: los episodios que otros juzgan cruciales para mí bien pueden no serlo; mis decisiones pueden venir de hechos y certidumbres que nadie más sabe; los secretos que tú me conoces no son, acaso, todos los que tengo.

Estas ideas sirven para preguntarse, desde luego, cuántas mentiras rodean las historias bellas que los demás nos cuentan sobre sus grandes experiencias, sus aprendizajes y hazañas. Pero también nos permiten dudar sobre uno o muchos momentos de nuestra propia vida —de la que, presumiblemente, somos espectadores atentos, pero que casi siempre recordamos de acuerdo con lo que se espera de nosotros, a la busca de lo que se defina como “memorable”, “importante”, “crucial”.

(Por cierto, yo descubrí esta noción no en los ensayos de Montaigne ni en ningún filósofo clásico, sino en la graciosa y malograda *El péndulo de Foucault* de Umberto Eco. Esta novela tiene un personaje: Jacopo Belbo, de quien se dice que no pudo entender nunca cuál había sido el momento culminante de su vida, el de su más alta realización: unos pocos minutos, en su infancia, en los que se le había permitido tocar una trompeta. También podría decir —como ya he dicho, por lo demás— que descubrí la poesía de William Blake en un disco de Arturo Meza, o que Julio Cortázar me pareció durante años uno más de la escuela de varios de sus imitadores, a los que leí antes).

II

He aquí un momento que puede no tener ningún valor y que, sin duda, no aparecería en ningún anecdotario respetable.

El protagonista tiene poco menos de dieciocho años, es desgarbado e inseguro, y está en una escuela técnica en la que durará poco, aunque aún no lo sabe y se empeña en seguir el guión —aprendizaje, título profesional, carrera

lucrativa— que tantos llegamos a ver como parte de esa parte de la vida. Porque no tiene nada que hacer durante algunas horas entre clases, se ha afiliado al grupo de teatro de la escuela. No es ni de lejos una compañía profesional, y el profesor: un actor y director local, tiene razón al considerar poco prometedor a este alumno suyo. Se pone nervioso en el escenario. No habla bien.

Pero hoy le propone un ejercicio: que se siente en una silla en medio del salón y juegue a que despierta, sentado, por primera vez: que no sabe nada del mundo: que debe descubrirlo todo a partir de ese primer momento.

Y, de pronto, contra toda previsión, el protagonista abre los ojos en la silla, no habla, se asombra de la luz. Mira a un lado y a otro para descubrir que tiene ojos que se mueven. Descubre su respiración y con ella su interior. Mira sus manos y (tras un movimiento espasmódico) advierte la posibilidad de mandar sobre sí mismo. Al tocarse descubre que se siente distinto que tocar la silla. Siente las partes móviles de sus piernas, sus caderas, su rostro. Siente el contacto, diverso, moroso, lleno de detalles y sorpresas.

Siente la posibilidad de apoyarse de distinto modo, de variar la impresión de su peso, y ve que está sentado. Se mueve y cae al suelo. Descubre que puede hacer fuerza con su cuerpo e impulsarse. Se pone de pie y el ejercicio termina. Él nunca lo sabrá (o sólo hasta mucho después), pero este día, en estos pocos momentos de jugar a no saber, ha estado mucho más cerca que nunca antes de tener conciencia plena de su propio cuerpo: de dónde termina el universo y dónde empieza él, de cómo existe en el espacio como una entidad individual y, a la vez, está facultado para tocar, para entenderse y confundirse con lo otro. De sus manos suaves sobre sí mismo le vendrá comprender que tiene un gusto soterrado (y poco varonil para la forma en que fue educado) por la ternura. De la impresión de que algo importante ha pasado, un gusto por el teatro y por todo lo que tiene que ver con él que lo llevará a seguir porfiando en papeles mal interpretados durante años.

Éstas no son experiencias habituales en nuestra cultura, que culpa a quien se toca y prohíbe, muchas veces, hasta el pensamiento sobre uno mismo. Y, por la misma razón, él las olvida. En ese momento se concentra en el ensayo de una parte que no le saldrá nunca, luego en su vida diaria, luego en todo lo que va a pasarle. Sólo mucho más tarde pensará en ese día ya remoto y lo recordará, porque su cuerpo se habrá deteriorado, como siempre pasa; porque la impresión de esos pocos momentos no volverá nunca sino en la memoria; porque tal vez hubo en ese tiempo (se dirá) algo importante que no vi.



Este texto forma parte del libro *La cámara de maravillas*, que publicarán Ediciones Arlequín y la Universidad de Guadalajara.