

Partidos, procesos e instituciones electorales, 1989-2019

Carlos A. Flores Vargas*

En 2017 el Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD) publicó el *Informe sobre la democracia mexicana en una época de expectativas rotas*.¹ De ese volumen se desprende un balance cardinal que delinea el aliento antiautoritario y el horizonte democrático ampliamente compartido por fuerzas políticas, intelectuales, sociedad civil, medios de comunicación y hasta por el mismo gobierno, para lograr un cambio de régimen de forma gradual, institucionalizado y en paz.

En 30 años, se lee en el informe, transitamos de un México caracterizado por un sistema de partido hegemónico a un abanico de fuerzas políticas capaces de representar la diversidad nacional; de una mecánica electoral sin competencia a un sistema comicial confiable, legal y competido, capaz de generar decenas de alternancias políticas con absoluta certeza; de un régimen enmarcado en un mapa político monocromático a un país dibujado por la pluralidad; de un conjunto de libertades individuales y ejercicio de algunos derechos civiles, políticos y sociales, a una nación que alberga, practica y promueve una mayor cantidad de ellos, pero sobre todo, una ciudadanía más fortalecida.

Hay que decir también que la reconfiguración político-electoral de las últimas tres décadas ha sido una larga marcha que deja ver con claridad un genuino “equilibrio de poderes” en el que los gobiernos sin apabullantes mayorías absolutas fueron la normalidad entre 1997 y 2018 e, incluso, fortaleciendo las competencias entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero también creando diversas piezas gubernamentales autónomas que han contribuido a un mejor sistema democrático (órganos electorales, de transparencia, educativos y de derechos humanos); la descentralización del poder político con resortes autónomos en el federalismo y municipalismo, pues México no ha experimentado otra época de gobiernos en manos de una diversidad de fuerzas políticas que ejercen el poder bajo su propio sello y negociación con los órdenes federales; la “institucionalización de la diversidad partidista” y “una intensa competencia” reflejada en centenas de alternancias en todos los cargos (nacionales, estatales y municipales) y niveles (federal y local); una sociedad civil como tejido de asociaciones que no pueden compri-

* Maestro en administración pública y análisis político por el Tecnológico de Monterrey. Miembro de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD).

¹ Ricardo Becerra (coord.), *Informe sobre la democracia mexicana en una época de expectativas rotas*, México, Siglo XXI Editores, 2017.

mirse en una sola y se desdobra cada vez en mayor independencia y participación; la ruta de los poderes para alcanzar el “gobierno de la ley por medio de la ley” y una opinión pública más libre que permite apreciar ya algunos “medios como arena de disputas públicas”.² Sin embargo, esta condición no siempre fue así. Ha sido un largo esfuerzo de luchas y cambios institucionales en el que los partidos políticos e instituciones electorales han tenido un papel central.

Las elecciones de 1988 quedaron marcadas por haber sido las primeras elecciones realmente competidas del siglo xx en las que, paradójicamente, la erosión de la confianza por el fraude de la noche de aquella elección con la denominada “caída del sistema”, permitió que, en medio de una crisis de gobernabilidad, se abriera un proceso reformista en materia político-electoral cuya consecuencia inicial sería la instalación de un órgano ciudadano para la organización comicial en el país: el Instituto Federal Electoral (IFE).

Desde esta icónica fecha, la transición política vio el surgimiento de una nueva generación de partidos políticos: de la Revolución Democrática (1988); del Trabajo (1990) y Verde Ecologista de México (1991); Alianza Social, Sociedad Nacionalista, Centro Democrático, Democracia Social y Convergencia (1999); Fuerza Ciudadana (2002); México Posible (2003); Nueva Alianza y Alternativa Social Demócrata y Campesina (2005); Movimiento Ciudadano (2011), y Encuentro Social y Movimiento Regeneración Nacional (2014). Se trata de 15 fuerzas políticas que han participado en cinco elecciones presidenciales y centenares de comicios locales representando un mosaico plural de oferta ideológica y programática en México y, quizá lo más relevante, han visto la alternancia política como una realidad en el marco de una transición política que concluyó en 1997, año en que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dejó de contar con una mayoría absoluta por primera vez y la sede de los poderes, es decir, la ciudad de México vivió su primera alternancia con el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano emanado del Partido de la Revolución Democrática (PRD). A ello hay que sumar la inclusión de las candidaturas independientes con las reformas de 2012 como parte del paisaje plural en la representación política nacional.

La primera alternancia política (Baja California, 1989) fue el inicio de un cambio de mapas políticos que desdibujaron el presidencialismo mexicano. De aquella fecha en la que un solo partido conquistaba todas las elecciones estatales, llegamos al año 2000 cuando el otrora partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), gobernaba 20 entidades federativas, el Partido Acción Nacional (PAN) ya tenía ocho gubernaturas y el PRD sumaba seis. Dieciocho años más tarde, en 2018, el PRI sólo se quedó con 12 gobiernos locales, el PAN con 10, Morena con cinco, el PRD con uno, coaliciones entre PAN y PRD con dos, el Movimiento Ciudadano con uno y hasta un candidato independiente logró destronar la hegemonía partidista en Nuevo León.

² Para una comprensión general de cada componente de la democracia, véase Jesús Silva-Herzog Márquez, *Esferas de la democracia*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, 2001.

La representación política sólo fue posible por mecanismos democráticos en los que el papel de las instituciones electorales resultó fundamental. El IFE (1990) y su transformación, en 2014, en Instituto Nacional Electoral (INE) y, por supuesto, los tribunales electorales, han hecho posible la existencia de condiciones para la competencia y convivencia democrática de los mexicanos; de garantizar elecciones pacíficas, limpias y legales; de consolidar un sistema plural de partidos; contribuir al desarrollo de la cultura cívica y los valores democráticos en la sociedad y, en lo fundamental, constituir la base de la estabilidad política del país. Elección tras elección, la ciudadanía ha podido atestiguar que la organización de los comicios constituye un proceso de alta complejidad por la multiplicidad de actores y actos que en éste conviven y que la transparencia y definitividad de las etapas durante cada proceso electoral han mostrado ser la clave de elecciones limpias.

De 1990 a la fecha, hemos consolidado autoridades electorales reconocidas internacionalmente, en buena medida, por lo complejo y barroco de un sistema comicial que funciona de forma cierta, legal y objetiva. Es cierto que nuestros órganos electorales se han construido en medio de intensos debates públicos y varias reformas electorales en las que la desconfianza ha sido una variable central de su propia naturaleza. Un breve apunte numérico da cuenta de la dimensión y magnitud de la obra electoral: entre 1994 y 2018, el IFE/INE ha logrado construir una lista nominal de poco más de 47 millones de ciudadanos a casi 90 millones; ha pasado de instalar 96 000 casillas a casi 157 000; ha involucrado a más de un millón de ciudadanos en todo el entramado, cuidado y vigilancia electoral, y en la variable de la participación ciudadana ha pasado de 35 millones de votantes en 1994 a 56 millones en 2018.

Decenas de hombres y mujeres han edificado esa obra colosal que llamamos “sistema electoral” y han visto los avances políticos del país, hago hincapié, en centenas de alternancias; ha sido la ciudadanía, en general, la responsable de cambios y del buen funcionamiento de los procesos electorales, aunque el secreto de las elecciones limpias en México ha sido una construcción por etapas (resultado de una larga sucesión de medidas, decididas y ejecutadas unas detrás de las otras), han sido los ciudadanos, los partidos políticos y las autoridades electorales quienes han afianzado ese método elección tras elección.

En este mecanismo de arbitraje, los partidos políticos han tenido acceso a cada etapa sin excepción y el propósito político del IFE/INE ha sido lograr que todos los partidos brinden su aval a cada paso y para cada instrumento, así como para cada pieza, cada funcionario, cada instrumento, cada procedimiento; han estado abiertos al escrutinio de los partidos políticos y de la sociedad en su conjunto. Cada asunto se ha discutido en sus méritos, después de ser aprobado, un eslabón queda resuelto para poder evaluar y discutir el siguiente. Ha sido esta mecánica operativa —real y objetiva— la que construye la elección; los partidos políticos participan y les consta toda la obra, desde el principio y hasta el último eslabón. Así que, a lo largo de los últimos treinta años, la renovación pacífica de los poderes ha sido una obra que involucra a millones de voluntades, se trata de una construcción meticulosa, con múltiples y redundantes candados y habitado por legiones de vigilantes e inspectores.

En un breve pasaje por la historia de las instituciones electorales, podemos identificar, al menos, 10 grandes momentos:³

1. La creación del IFE el 5 de agosto de 1990.
2. La aprobación del primer diseño de la credencial para votar con fotografía el 3 de julio de 1992.
3. La reforma constitucional que estableció los “consejeros ciudadanos” en 1994.
4. La autonomía del IFE en 1996.
5. La obligación partidista de promover la igualdad de oportunidades y equidad de mujeres y hombres para acceder a cargos de elección popular en 2002.
6. El reconocimiento del derecho a votar desde el extranjero en 2005.
7. La reforma que cambió el modelo de comunicación político-electoral en 2007-2008.
8. La obligatoriedad de la cuota de género en 2007-2008.
9. La inclusión de candidaturas independientes e iniciativas ciudadanas en 2012.
10. La creación del INE el 10 de febrero de 2014.

Si esta cronología da cuenta de los hechos quizá más emblemáticos, recojo aquí algunos datos de los últimos 30 años de construcción democrática:⁴

1. Once elecciones federales han sido organizadas por un organismo electoral autónomo (IFE/INE).
2. Se han registrado 15 partidos políticos nuevos.
3. La primera alternancia política fue para el Partido Acción Nacional en Baja California.
4. La primera alternancia presidencial fue en 2000 y ya han ocurrido dos más (2012 y 2018).
5. Entre 1989 y 2018 ha habido 60 alternancias de ejecutivos locales: tres en el periodo 1988-1994; 12 entre 1994 y 2000; 8 entre 2000 y 2006; 16 entre 2006 y 2012, y 21 entre 2013 y 2018.
6. La competencia ha sido tan intensa que se ha definido al ganador de la Presidencia por menos de un punto porcentual en 2006 (0.58%) y muy lejos quedó la imagen del triunfo de Luis Echeverría Álvarez con el 100% de los votos.
7. Hoy, solo cinco entidades federativas no han experimentado una alternancia en el Ejecutivo local (Campeche, Coahuila, Colima, Hidalgo y Estado de México).
8. Entre 2015 y 2018, de 600 diputaciones federales en contienda, hubo 343 alternancias, mientras que, de las 96 senadurías en disputa en 2018, hubo 79 alternancias.
9. Entre 2015 y 2019, de 1 325 diputaciones locales en competencia, se alternaron 760 cargos, mientras que de 3 423 ayuntamientos, 2 302 cambiaron de fuerza política.
10. De 1990 a 2014 México ha experimentado cuatro grandes reformas político-electorales (1990, 1996, 2007 y 2014).

³ Tomo la secuencia cronológica de INE y Museo del Objeto, *Ciudadanía, democracia y propaganda electoral en México, 1910-2018*, Catálogo de la exposición, 2018.

⁴ Agradezco al Instituto Nacional Electoral por la información y datos contenidos en esta lista; varios provienen de presentaciones del consejero presidente y del secretario ejecutivo.

11. Entre 1989 y 2018, hubo cuatro candidatas presidenciales (Cecilia Soto y Marcela Lombardo en 1994; Patricia Mercado Castro en 2006, y Josefina Vázquez Mota en 2012), luego de que Rosario Ibarra de Piedra fuese la primera mujer postulada como candidata a la Presidencia por el Partido Revolucionario de los Trabajadores en 1982.

12. El Congreso de la Unión logró su primera legislatura paritaria en 2018 (51.6% hombres y 48.4% mujeres) y muy lejos quedó la legislatura 1988-1991 en la que las mujeres apenas representaron 11.6 por ciento.

13. Del nacimiento de internet en 1990 hasta el año 2018, las campañas políticas se transformaron profundamente gracias a las redes sociales que hoy facilitan la oportunidad de “informar, opinar, compartir y transmitir mensajes sobre los asuntos públicos, desde dispositivos electrónicos”.⁵

Así llegamos a la tercera alternancia en cuatro elecciones presidenciales posteriores al proceso histórico de la transición democrática (1977 a 1997). Y conviene señalar que,

esta transferencia del poder ha sido posible, porque fue habilitada por elecciones genuinamente democráticas. La llegada del nuevo gobierno es la prueba viviente de un esfuerzo colectivo, histórico, mediante el cual México construyó un marco institucional que hace posible el ejercicio efectivo, el cuidado y el cómputo de la voluntad soberana de los mexicanos

como también señaló en su momento el Instituto de Estudios para la Transición Democrática.⁶

Hoy esa marcha de largo aliento y de enormes avances parece haberse estancado en un nuevo momento del cambio político de México, pero también en el mundo, propiciado por una situación democrática que nos ha puesto en los límites del sistema de partidos procreado por la transición política al menos desde 1997.

Como colofón de lo que ha ocurrido en los últimos 30 años en México en materia de partidos políticos, procesos electorales e instituciones de la democracia, es pertinente hacer un breve recuento de los cambios que también se advierten en un mundo que anticipa la fragilidad democrática por la vía de regresiones autoritarias y populistas.

El mundo se encuentra en el momento de mayor tensión política desde el fin de la Guerra Fría. La democracia como forma de gobierno está más extendida que en ningún otro momento de la historia, sin embargo, su riesgo ante subversiones y regresiones populistas-autoritarias es cada vez más amplio.

Hacia finales del siglo pasado, Samuel Huntington expresaba con optimismo que “el dramático crecimiento de la democracia en tan breve lapso [era], sin duda, uno de los cambios políticos más espectaculares e importantes en la historia de la humanidad”.⁷ Se refería, por supuesto, al clímax de la “tercera ola democratizado-

⁵ INE y Museo del Objeto, *op. cit.*

⁶ Instituto de Estudios para la Transición Democrática, *La construcción política de la confianza*, pronunciamiento público del 11 de diciembre de 2018.

⁷ Samuel P. Huntington, “After twenty years: The future of the third wave”, *Journal of Democracy* 8, núm. 4, julio de 1997, pp. 3-12.

ra” justo después de la caída del muro de Berlín, del derrumbe de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y del destierro liberal del comunismo como enemigo ideológico universal. Parafraseando a Michael Ignatieff, el “fin de la historia” parece hoy un fresco pintoresco de la desaparecida época unipolar.

Después del Brexit⁸ y el triunfo electoral de Donald Trump como presidente de Estados Unidos, se acentuó el temor de nuevas regresiones antidemocráticas en el mundo, especialmente, a partir del ascenso de nuevos “populismos autoritarios” de izquierda y de derecha en el arranque de este siglo.

La democracia en el mundo ha estado bajo fuertes presiones regresivas en lo que va del siglo XXI. La “tercera ola democratizadora” de Samuel Huntington cumplió su ciclo y nuevos momentos de autocratización surgen con mayor eco en distintos países del orbe.

Los debates académicos han concentrado la atención entre “la crisis de la democracia” y “el ascenso de populismos de izquierda y derecha”, al mismo tiempo que aparece toda una ola de escritos sobre autoritarismos, autocracias y regresiones antidemocráticas.

Los años que siguieron al fin de la Guerra Fría estuvieron marcados por tres tendencias:⁹

1. La oleada democratizadora que comenzó con la “tercera ola” a mediados de 1970, se mantuvo hasta la mitad de la primera década del siglo XXI. Las “democracias electorales”, según los registros de *Freedom House* pasaron de 76 en 1990 a 119 en 2005.

2. Una “regresión antidemocrática” comenzó a mediados de los años 2000, regímenes autoritarios comenzaron a aplicar medidas para limitar voces e instituciones independientes. En Georgia (2003), Ucrania (2004) y Kirguistán (2005) las medidas fueron más lejos, al limitar libertades de expresión y asociación, atacando fuertemente a organizaciones no gubernamentales. El contexto global de respaldo a la democracia cambió, como lo documentaron Gershman y Allen¹⁰ al encontrar que 20 de 80 países habían recibido ayuda para fortalecer sus democracias entre 1990 y 2005.

3. Una “oleada autoritaria y autocrática” cambió las coordenadas de la política global comenzando con cinco grandes detractores de la democracia: China, Rusia, Irán, Arabia Saudita y Venezuela.

Ése es el contexto que priva en el orbe y las construcciones democráticas corren el riesgo de erosionarse o perderse, incluso en México. Como recuerda el historiador Timothy Garton Ash, “el extremismo está triunfando en el mundo no porque sea muy fuerte, sino porque la democracia era muy débil; más bien, la hicimos débil”.^Ω

⁸ *Brexit* es una abreviatura en inglés de “*British exit*”, un proceso derivado del referéndum celebrado en julio de 2016, mediante el cual el Reino Unido decidió salir de la Unión Europea.

⁹ Larry Diamond, Marc F. Plattner y Christopher Walker (eds.), *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2016.

¹⁰ Carl Gershman y Michael Allen, “The assault on democracy assistance”, *Journal of Democracy* 17, núm. 2, abril de 2006, pp. 36-51.