

Revista Electrónica Nova Scientia

Democratización y calidad democrática en
México y Argentina

Democratization and democratic quality in Mexico
and Argentina

Juan José Russo Foresto¹

¹ División de Ciencias Sociales, Universidad de Guanajuato, Campus León.

México

Resumen

Este trabajo analiza algunos déficits de la competición política en México y Argentina en relación con el modelo de democratización. Para ello se parte de una distinción preliminar entre calidad democrática *tout court* (de la que se ocupará el paper), que atiende al desempeño de la democracia como régimen político, donde la dimensión *competición* es crucial, y calidad democrática en sentido amplio, que incorpora evaluaciones sobre las instituciones y el estado. El problema de la alternancia en Argentina, expresado en la imposibilidad (desde 1983 a la fecha) para cualquier actor no peronista de cumplir el periodo de gobierno presidencial, así como el problema de la difundida desconfianza en México, manifiesta en la recurrente contestación post electoral; constituyen *fallas* duraderas y relevantes de sus democracias. Para el análisis de esas fallas, se presta atención al modo en que los órdenes políticos transitaron a la democracia. La hipótesis que se sostiene es que algunos de los problemas de calidad pueden analizarse en clave de costos ocasionados por las características peculiares de la democratización. En especial, la combinación del tipo de transición (continuo-discontinuo) con el modelo (conflictual-consensual) de consolidación democrática fueron, en los casos aquí estudiados, condiciones facilitantes para los déficit de la competición política.

Palabras claves: democratización, calidad democrática, competencia, elecciones, partidos.

Recepción: 03-03-10

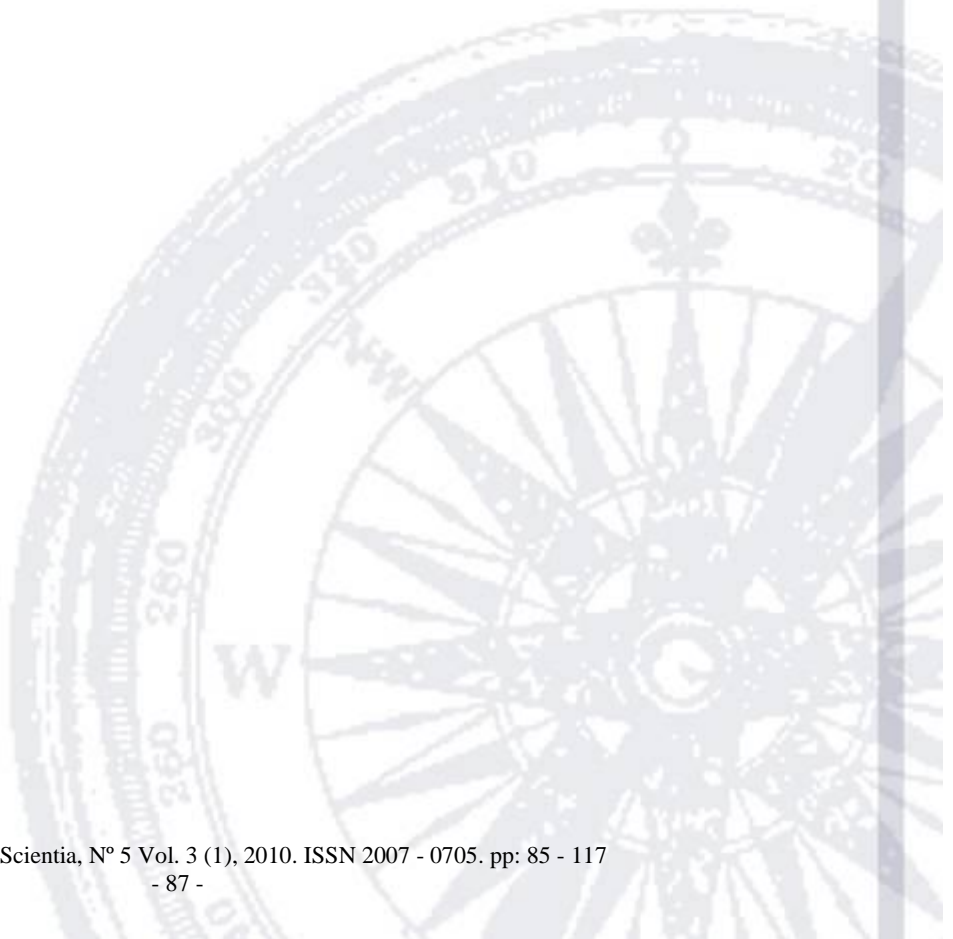
Aceptación: 21-08-10

Abstract

This paper examines some shortcomings of political competition in Mexico and Argentina in connection with the model of democratization. This is part of a preliminary distinction between quality of democracy *tout court* (which will take the paper) and treating the performance of democracy as a political regime, where the competition is crucial dimension, and quality of democracy in the broadest sense, incorporating assessments and state institutions. The problem of the rotation of Argentina, expressed in the impossibility (since 1983 to date) for any actor not meet the Peronist presidential term in office, and the problem of the widespread distrust in Mexico, manifested in recurrent post-election response ; are durable and relevant fault of their

democracies. For the analysis of these failures, attention is paid to how political orders transited to democracy. The hypothesis holds that some of the quality problems can be analyzed in key costs caused by the peculiar characteristics of democratization. In particular, the combination of the type of transition (continuous / batch) with the model (consensual-conflictual) the consolidation of democracy were, in the cases studied here, assistive conditions for political competition deficit.

Keywords: Democratization, democratic quality, competition, elections, parties.



Introducción:***Premisas***

Por su naturaleza, las democracias son siempre órdenes políticos que dejan insatisfechos a gran parte de ciudadanos. Las democracias son un reservorio de expectativas y demandas de la comunidad que crecen durante la transición y decaen durante el proceso de consolidación. El frecuente “desencanto” suele ocurrir en ese momento de recesión de expectativas. Si bien la poliarquía es un conjunto de reglas, que regulan la legitimidad de la oposición y la participación política (Dahl 1971), esas dimensiones son un mixto de encantadores ideales y, en la misma proporción, desencantadoras realidades (Sartori 1989). Por ejemplo, la competencia electoral posee rasgos ideales que postulan un alejamiento de la situación de conflicto, y un acercamiento a la idea de la inobjetable competencia entre atletas (Bartolini 1996, D’Alimonte 1989). La admisión de la oposición también posee aspectos ideales. Pues la plena legitimidad de la oposición, la distribución equitativa de recursos, o la igualdad de oportunidades, distan de ocurrir de modo pleno o perfecto en las democracias. Por definición, toda democracia es perfectible, y por consiguiente ninguna de las características que la definen, admite una congruencia perfecta entre el ideal y la realidad. Corresponde entonces hacer una primera aclaración.

La operación metodológica de definir democracias mínimas, a partir de las cuales pueden ubicarse democracias de diferentes calidades, es legítima desde el punto de vista lógico. Del mismo modo que lo es concebir el plano perfecto o el vacío absoluto en física, o ciertos tipos ideales en sociología, a fin de destacar otras propiedades que quieren analizarse. Pero ello no supone postular, en el plano ontológico, la existencia de las democracias mínimas. Ninguna democracia puede ser ubicada en términos reales en un punto neutro a partir del cual comienza a ser cualificada. Si bien la operación lógica es correcta, en términos de que *el primer paso* es juzgar si el régimen corresponde a una democracia, y *el segundo paso* evaluar su calidad, el tipo de concepto y objeto (empírico-ideal) que constituye la democracia, niega la posibilidad de que haya democracia *tout court* y aparte democracia adjetivada. Toda democracia es cualificada. Por ello las cuestiones de la calidad democrática están presentes desde su propia definición.

La segunda aclaración y propuesta es que el discurso sobre calidad debe ser muy contextualizado, pues es difícil sino inútil elaborar un parámetro que ordene las democracias en mejor y peor según grados de una propiedad. La compleja separación entre calidades y tipos de democracia,

entre el análisis de instituciones y procesos multidimensionales, hace de cada democracia un caso único, por ello la útil propuesta de Morlino (2003) por democracias (en vez de democracia) y democratizaciones (en lugar de democratización).

Por último, mi discurso se orienta, no hacia la evaluación de la democracia en sentido extenso, sino a la calidad de la democracia propiamente como régimen político. Entiendo por democracia extendida aquellas características que surgen de vincular régimen con estado, o con características del mercado. Mi uso es más convencional, si por este se entiende el uso schumpetereano y adoptado por Robert Dahl en Poliarquia (1971). Ello no obsta, como se deriva de lo anterior, la inclusión de ideales a partir de los que se evalúa. Al respecto no se fundamenta sobre la conveniencia de ciertos “bienes” como la igualdad política, ciertas tasas de participación, o la deseabilidad de cierto equilibrio en la vulnerabilidad de los principales actores partidarios. Simplemente se analizan como ideales de la democracia (Dahl 2007).

En lo que sigue se analizan déficits de los regímenes políticos de Argentina y México, que entrañan problemas de calidad. Por una parte el problema de la alternancia política en Argentina, y por otra la desconfianza en el funcionamiento de las instituciones garantistas en México. Pretendo concentrarme en aspectos y resultados de lo que llamo *herencias cercanas*, en contraposición con las herencias del pasado histórico más mediato. Llamo herencias cercanas al impacto que ciertas experiencias políticas relevantes, ocurridas durante los primeros años del retorno a la democracia, tienen sobre dimensiones estructurales del orden político actual. Se trata de experiencias claves en la memoria de la comunidad política.

Argentina, el problema de la alternancia.

El principal déficit democrático de Argentina está vinculado con la alternancia¹. Para desarrollar más claramente este punto me detendré en lo que considero consiste un proceso completo de alternancia política.

¹ Este aspecto guarda relación estrecha con la *Accountability*, como lo nota Morlino (2007:18)

Cuatro condiciones son necesarias para que tenga lugar la alternancia. En primer lugar, *la condición procedimental*, esto es el conjunto de normas, leyes y reglamentos que permiten a la oposición participar y competir por el gobierno. En esta condición debe incluirse por una parte el ejercicio de las libertades civiles y políticas, las garantías de un proceso de competición de respeto a la oposición, el cumplimiento de elecciones honestas y correctas. También se incluye en esta primera condición el propio sistema electoral, que puede potenciar o inhibir la evolución de los recursos de la oposición. En tal sentido, la primera condición determina el conjunto de posibilidades, limitaciones, incentivos y sanciones de la participación de la oposición. En segundo lugar, *la condición sustancial* de la distribución de los recursos políticos. Es decir, las posibilidades reales de obtener y acrecentar apoyos, de poder contestar las políticas oficiales a través del acceso a los medios masivos de comunicación, así como el poseer los recursos económicos indispensables. Esta condición incluye la existencia de liderazgos capaces así como la implementación de estrategias adecuadas. En tercer lugar, *la condición de acceso efectivo de la oposición* al gobierno. Para que ello ocurra, el partido de gobierno debe reconocer el triunfo de la oposición, así como adoptar las medidas que permitan el traspaso pacífico del gobierno. En cuarto lugar, *la condición del cumplimiento del mandato*. Para ello se requiere por parte del partido saliente una mezcla de moderación, competitividad y lealtad política como actor de oposición. Estas son actitudes que implican el reconocimiento completo de la alternativa. Es decir, la alternancia supone la legitimación del alternante desde que nace como oposición hasta que completa el periodo de gobierno. ¿Por qué interesa esta última fase del proceso de alternancia? Fundamentalmente porque es en la última etapa en la que se pueden ocultar fallas del funcionamiento del orden político. ¿Cuándo es importante la cuarta condición? El problema del cumplimiento del mandato es relevante cuando: a- el partido saliente posee una precedente y prolongada ocupación del gobierno; b- el partido saliente posee una fuerte relación con el Estado; c- el partido saliente posee una cantidad de recursos políticos suficientes para desestabilizar al nuevo gobierno; d- la competencia ocurre todavía en el marco de la democratización, y por ende subsiste cierta fluidez por la novedad en el funcionamiento del régimen.

Argentina posee las cuatro características mencionadas. El PJ posee una prolongada experiencia de gobierno en la etapa precedente a la alternancia. Es además, desde su nacimiento, el partido dominante de Argentina, a pesar de la inestabilidad institucional post 1955. Por otra parte se trata

de un poderoso partido con capacidad para lesionar a un gobierno adversario, sea por los recursos institucionales (cargos en los ejecutivos estatales y legislativo) sea por la penetración política en todo el territorio, sea por su vinculación con actores relevantes de la sociedad y del Estado. La democracia argentina, se ha consolidado como un régimen inestable y con serias fallas de competitividad. Ello deriva de que ningún gobierno no peronista ha concluido su periodo de gobierno, y obedece a las relaciones entre gobierno y oposición.

Por otra parte, el conjunto de características cobra relevancia fundamentalmente por la existencia de la característica b- que ubica al PJ como partido con identidad estatalista, con una irrenunciable vocación gubernamental. En tal sentido, esta identidad impacta negativamente en el proceso de alternancia política. El déficit de alternancia encuentra su fuente primaria en la fuerte asimetría de la distribución de recursos políticos. Pues esa asimetría ha producido (de modo cada vez más tangible) en los actores no peronistas, dificultades de gran calibre para gobernar. Así, si analizamos el período 1983- 2003, se advierte lo siguiente:

- a- 1983- triunfa la UCR sobre el Partido Justicialista (en adelante PJ). Lo relevante fue la derrota del PJ por primera vez en la historia de comicios garantizados;
- b- 1987- el PJ vence, en elecciones legislativas y para gobernador, en casi todo el país.
- c- 1989- el tramo final del gobierno de la UCR, estuvo marcado por la ingobernabilidad: el presidente Alfonsín, luego del triunfo de Carlos Menem, propone un gobierno conjunto para asegurar la gobernabilidad. Menem rechaza esa posibilidad y Alfonsín renuncia seis meses antes de concluir su mandato;
- d- 1994- se reforma la Constitución, admitiendo la reelección presidencial por una sola vez consecutiva;
- e- 1995- compiten en elecciones presidenciales el PJ, el FREPASO y la UCR. Los radicales son desplazados al tercer lugar; y el PJ lleva a cabo su mejor elección presidencial.
- f- 1997- la alianza UCR-FREPASO vence al partido de gobierno;
- g- 1999- el PJ pierde las elecciones y cede el gobierno a la oposición por primera vez en su historia
- h- 2001- en las primeras elecciones legislativas desde que llegó al gobierno, la Alianza es derrotada;

- i- Inmediatamente después de la derrota electoral del gobierno y del triunfo del PJ, el Senado (con mayoría peronista) designa como presidente provisional del cuerpo a Ramón Puerta (PJ), es decir un hombre del principal partido opositor se convierte en el vicepresidente de la nación. Decisión inédita en la historia argentina. El presidente De La Rúa renuncia (dos años antes de concluir su mandato), en medio de la ingobernabilidad política;
- j- Gobiernos peronistas (Adolfo Rodríguez Saa, Eduardo Duhalde, Nestor Kirchner, Cristina Fernández)

¿Ha funcionado adecuadamente el régimen democrático en las más de dos décadas transcurridas?² El régimen ha funcionado de modo aceptable en lo que atañe a las dimensiones asociadas sea con la admisión de la oposición, sea con la producción de alternancia, pero no para garantizar de modo sistémico, la estabilidad del alternante peronista. Así, ninguna de las presidencias no peronistas pudo concluir el mandato. Ello podría explicarse por la pérdida de apoyo electoral dos años antes (1987 durante el gobierno Alfonsín y 2001 en la gestión De La Rúa) de finalizar el periodo presidencial, pero no es una explicación suficiente, pues el presidente Menem perdió las elecciones dos años antes de terminar su administración (1997) y no encontró problemas semejantes. En Argentina, la rotación entre partidos en el gobierno ha ocurrido sin problemas, pero la in-efectividad y posterior adelanto de la entrega del poder de los presidentes no peronistas, es un indicador de que la alternancia no ocurre cabalmente. Es decir peronistas y no peronistas alternan, pero sólo los peronistas pueden gobernar con pleno reconocimiento. De tal modo que en la democracia argentina de hoy ha habido reemplazo de partidos en el gobierno pero ninguna administración no peronista ha podido producir el reemplazo por el tiempo preestablecido. La alternancia, en un formato bipolar (no bipartidista) como el argentino, ha ocurrido así de modo parcial. Los peronistas han gobernado plenamente y finalizado sus mandatos sin problemas, mientras los no peronistas han sufrido déficit de gobierno, y deterioros estrepitosos. Si llamamos partido alternante al partido vencedor electoralmente que ocupará el gobierno y partido alternado a quien fue derrotado en elecciones y será reemplazado en su función de gobierno, entonces hay alternancia cuando se cumplen dos condiciones: a) el partido alternante es legitimado por los otros partidos relevantes, y fundamentalmente por el partido

² La pregunta atañe a la calidad de la democracia, y la alternancia imperfecta contribuye a una deficiente competitividad política.

alternado, para hacerse cargo de la administración; y b) los partidos relevantes, y fundamentalmente el partido alternado respetan, es decir legitiman y son leales, con el cumplimiento del periodo de gobierno del partido alternante. En Argentina se ha cumplido con la condición a) pero no con la condición b). A este fenómeno lo he llamado alternancia imperfecta (2003).

El incumplimiento de la alternancia plena, es en sí un déficit de la democracia argentina, y al mismo tiempo entraña un conjunto de otros problemas de base. En particular los asociados con la asimétrica vulnerabilidad política de los actores. Considero que para que una democracia funcione adecuadamente se requiere que la vulnerabilidad de los principales partidos que potencialmente pueden alternar, tienda a la simetría.

La vulnerabilidad asimétrica

La vulnerabilidad de los actores políticos es un tema crucial para el desarrollo del juego democrático, tanto si se presta atención a la competitividad, como si se estudian los acuerdos y consensos alcanzados. Si la vulnerabilidad política es esencialmente “la posibilidad para un gobierno (coalición, partido) de ser sustituido o modificado en su composición como resultado del cambio de las decisiones de los electores” (Bartolini 1996: 252) entonces desde la instauración democrática, la vulnerabilidad radical o de opciones no peronistas ha sido grande y, por el contrario, la vulnerabilidad peronista ha sido cada vez menor. Respecto de los radicales, Alfonsín, fue derrotado en 1987 en las segundas elecciones legislativas y en la primera renovación de gobernadores. De la Rúa fue derrotado en la primera elección legislativa. En el primer caso, los dos años que precedieron la sucesión partidista en el gobierno, implicaron un enorme deterioro del presidente y de su partido. En el segundo, la derrota electoral en las elecciones parlamentarias de octubre de 2001, fue interpretada por sus competidores (intrapartidarios y externos) como la “prueba decisiva” de la inviabilidad del gobierno. El caso del deterioro del gobierno de Alfonsín es muy interesante, no sólo por el antecedente que dejó sobre el otro presidente radical, sino porque su punto de partida en 1983 fue extraordinariamente ventajoso. Piénsese que fue el candidato presidencial que mayor apoyo electoral logró desde 1983 a la fecha. Por el contrario, si prestamos atención a los peronistas, Menem, fue derrotado recién en la quinta elección (si se considera la elección de constituyentes en 1994) y cuarta

elección legislativa (1997), y como partido recuperó el liderazgo electoral en la primera elección legislativa como oposición. Pero el dato de mayor importancia es que, desde 1983, el PJ en su rol opositor nunca tuvo competidores. Por el contrario, siempre fue el principal canal del descontento y la contestación al gobierno no peronista. Diferente es el caso radical, pues su vulnerabilidad no sólo atañe a la “posibilidad de ser sustituido...” como actor de gobierno, sino (al menos desde 1995) como principal partido de oposición. Ahora bien, qué hace menos vulnerable a los peronistas en Argentina, es una cuestión central y es útil analizarlo con una aproximación más abstracta al problema.

La posibilidad de que los electores trasladen sus preferencias de un actor a otro depende, al menos, de cuatro condiciones: 1-existencia de *límites visibles entre oposición y gobierno*, ello supone que hay responsabilidad claramente establecida del gobierno en la formulación de las políticas; 2- predominio de *issues de posición* sobre *issues de valencia*³. 3-*vulnerabilidad simétrica*, es decir vulnerabilidades similares de los actores que compiten, una vez que llegan al gobierno, 4-*receptividad de la oposición*: es decir la población debe percibir a la oposición como alternativa, en caso de rechazar o no compartir políticas del gobierno, de su preferencia electoral; es decir la vulnerabilidad supone en términos de la percepción del elector, un gobierno efectivo y un gobierno potencial.

La vulnerabilidad es una propiedad sistémica y por ello el predominio de un partido se refuerza con la baja o propia invulnerabilidad del propio actor, o la alta o propia hipervulnerabilidad del actor competidor. La vulnerabilidad es una relación entre los actores que compiten. En Argentina, la tendencia a la invulnerabilidad peronista va acompañada de una hipervulnerabilidad de los actores no peronistas. Por otra parte, la vulnerabilidad atañe no sólo a los actores de gobierno, sino al conjunto de los actores políticos⁴, y por lo tanto incumbe también a la oposición.

Pueden considerarse dos tipos de vulnerabilidades: denomino a la primera, *vulnerabilidad retrospectiva*, centrada en una evaluación del elector respecto de la posición de fortaleza en la

³ Los *issues de posición* “implican demandas de acción de gobierno sobre un conjunto de alternativas sobre las cuales se define una distribución de preferencias de los electores”. *Issues de valencia* implican la asociación de los partidos con alguna condición evaluada positiva o negativamente por el electorado en su conjunto” (Stokes 1966: 372)

⁴ En esto adopto una posición diferente de Stefano Bartolini, para quien la vulnerabilidad es un atributo de los gobiernos.

capacidad de gobierno pasada de un actor (partido o candidato) y a la segunda, *vulnerabilidad prospectiva*, centrada en un cálculo del elector sobre la probable fortaleza de un actor (partido, candidato) en el gobierno. Es decir, la vulnerabilidad retrospectiva crece cuando la trayectoria pasada del partido en el gobierno está asociada a evaluaciones negativas. La peor experiencia previa es haber tenido incapacidad de gobierno y por lo tanto haber abandonado el gobierno en un proceso caótico y muy costoso para la ciudadanía. La vulnerabilidad prospectiva tiene lugar por déficit de la “productividad” del gobierno o actor político. Así, una causa frecuente es la carencia en la oferta de líderes políticos que puedan competir en las nuevas circunstancias, las divisiones o conflictos internos, y la implementación de estrategias inadecuadas.

La *disponibilidad electoral*, esto es, la existencia de un electorado dispuesto a cambiar su orientación electoral, se relaciona con la vulnerabilidad, por cuanto para que el voto esté disponible, se requiere la construcción de opciones, y si las principales opciones son dejadas de lado, entonces hay dos posibilidades para el elector: a) la defección, que se traduce en comportamientos de abstención, o voto protesta; b) la resignación a la opción de gobierno, como la menos peor de las opciones, y en tal sentido un fortalecimiento de esa opción. Es decir la disponibilidad se alienta con la existencia de opciones de gobierno, y disminuye cuando los otros partidos no son percibidos como gobiernos potenciales.

Como rasgo sistémico, la vulnerabilidad de un actor político A es resultado de la relación de tres elementos: a) la situación de A (comportamientos, estrategias, recursos), b) la situación de B (los competidores de A), en especial la potencialidad de constituirse en alternativa de gobierno, c) la situación de los electores (incentivos para apoyar alternativas políticas, partidos o coaliciones, como candidatos al gobierno).

Desde A, la vulnerabilidad disminuye si hay comportamientos y estrategias que apuntan a disminuir la visibilidad de la frontera entre gobierno y oposición. En primer lugar ello ocurre cuando, a partir de situaciones de “emergencia nacional” las políticas del gobierno se presentan como incontestables. Amenazas al régimen, a la seguridad, a la soberanía del Estado, contribuyen a que el gobierno incorpore decisiones que debilitan la *contestabilidad*. En segundo lugar, seleccionar *issues* de valencia como puntos fundamentales puede ser resultado de una pura

estrategia política. En particular, si el gobierno logra acaparar la atención de la comunidad política sobre estas cuestiones. En tercer lugar, contar con una trayectoria en la que se haya manifestado “*capacidad de gobierno*” es un requisito indispensable de la confianza que el electorado tendrá en el gobierno, así como de los tiempos de espera que otorgue para la adopción de decisiones que satisfagan demandas políticas.

Respecto de la situación de B, en primer lugar contribuye a la vulnerabilidad de A la disposición de recursos electorales (cantidad de votos en las elecciones previas) como de recursos organizativos y de alianza con otros actores, a través del apoyo de organizaciones sindicales, la iglesia o actores empresariales, que movilicen a sectores de la población en rechazo de las políticas del gobierno. En segundo lugar, la capacidad política de B para someter a frecuentes test de apoyo al gobierno. Recurrentes Test que pueden consistir en la evaluación sobre la satisfacción de ciertos actores internacionales, o nacionales, respecto de políticas de gobierno. En tercer lugar, resulta de envergadura considerar la capacidad de gobierno que tuvo en el pasado, o si el actor propone un cambio tal que permite al elector privilegiar la dimensión prospectiva, antes que la retroactiva, en la evaluación política o, por último, en casos en que existe responsabilidad de A (por acciones de boicot o de deslealtad) en la incapacidad de gobierno de B (caso extremo de partidos anti régimen), entonces la denuncia de colusión política puede convertir en fortaleza la debilidad de B.

Por último, respecto de los electores, se requiere ante todo, independencia de recursos de estos respecto de A y de B. Es decir, en primer lugar las fuentes de los recursos no deben ser poseídas por quienes participen ni en el gobierno ni en la oposición. En segundo lugar, la disponibilidad dependerá de las experiencias pasadas o de las promesas futuras que B o A puedan hacer. En tercer lugar, la vulnerabilidad depende de que los electores distingan entre gobierno y oposición. Pues la estrategia de borrar las diferencias entre ambas esferas, sea por parte de A o de B, descansa en el intento de congelar las diferencias que favorecen a uno o a otro.

Hoy no hay opciones de gobierno al PJ. Es decir, el hecho de que exista pluripartidismo, no implica que haya partidos que compitan en carácter de “*gobiernos potenciales*”. Puede ocurrir que los electores, aún identificándose con el partido A, voten al partido B, por considerarlo única

opción de “gobierno”. En este caso no es *voto de identidad*, pero tampoco es *voto útil*, es decir una orientación tendiente a evitar que triunfe otro peor. Se trata más bien de un voto que privilegia la capacidad de gobierno y el orden. Este tipo de orientación y preferencia tiene su tierra fértil después de crisis severas en el orden público. Se trata de un voto que demanda las condiciones básicas (gobierno) para el funcionamiento del régimen político, y en tal sentido es un *voto mínimo*. Naturalmente, frente a varias opciones electorales, como ocurrió en las elecciones presidenciales de 2003, la orientación del elector incluye dosis de voto de identidad (por partido), y dosis de voto útil. Sin embargo, lo destacable es la relevancia del voto mínimo, que se propone asegurar la capacidad de gobierno.

¿Cuáles son las condiciones que acompañan y refuerzan el importante desequilibrio entre la vulnerabilidad peronista y la vulnerabilidad de los competidores, es decir, que refuerzan la *vulnerabilidad asimétrica*? La primera es que ha habido una tendencia al *crecimiento de la volatilidad electoral y a la disminución de la competitividad*. El aumento de la volatilidad, en la que se incluye la aparición de nuevos partidos políticos, así como las bruscas disminuciones o incrementos de apoyo electoral a los partidos, imprime a la vida política un interés público vivo. Esta fluidez a veces confundida frecuentemente por los actores con la competitividad política, es sólo desorden, que puede o no, anunciar un nuevo orden partidista. La creciente volatilidad electoral ha ocultado la disminución de competitividad política. Pienso fundamentalmente en el fortalecimiento del PJ y en la fragmentación y debilidad electoral de las opciones no peronistas. Si bien la fluidez electoral ha aumentado en forma sostenida, es útil distinguir por lo menos dos etapas electorales desde la instauración democrática, separadas por un umbral de transformación en la calidad del sistema de partidos. La primera etapa comprende desde las elecciones de 1983 hasta las elecciones de 1993.

Se trata de una competición bipartidista, en la cual el voto está muy concentrado, y la volatilidad electoral expresa el cambio de los electores a favor de uno y en contra del otro partido en un esquema de sólo dos partidos que constituyen opción de gobierno. Por lo tanto la volatilidad de bloque y la de partidos son casi identificas. Por otra parte se trata de partidos que pretenden gobernar sin constituir alianzas con terceros actores relevantes.

La segunda etapa inicia en 1994-1995 y continúa hasta la actualidad. Muchos electores disponibles, es decir ciudadanos que contemplan la posibilidad de cambiar de partido en la próxima elección, optan por alternativas diferentes. Es la etapa de las terceras opciones, con consecuencias claramente negativas sólo para uno de los viejos contendientes: la Unión Cívica Radical.

| Tab.1. Índice de competitividad periodo 1983-1999 | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|
| 1983 | 1989 | 1995 | 1999 | 2003 |
| 69,15 | 59,53 | 49,82 | 70,24 | 42,03 |
| Fuente: Ministerio del Interior República Argentina | | | | |

En 1995 ocurren las elecciones del descongelamiento electoral en Argentina. Constituyen el parte aguas, el punto en el cual se supera un umbral en el cambio del sistema de partidos. Ese cambio opera a partir de dos dimensiones del comportamiento político: a- el crecimiento de la disponibilidad electoral, y b- un cambio de la calidad de la volatilidad. Esto último es así porque la volatilidad entre partidos y la volatilidad de bloques dejan de estar asociados automáticamente y se comportan de modo independiente. Sin embargo, 1995 es antes que nada un antes y de un después fundamentalmente respecto del votante del área pro radical. En aquella competición, cuando cerca de un 30% se expresó como electorado efectivamente disponible para una tercera opción, mientras el PJ alcanzaba como partido su máximo electoral (49,8%) desde 1983, la UCR obtenía sólo el 17% de los votos. La magnitud del cambio político puede dimensionarse adecuadamente si se presta atención a que hasta antes de 1995 las terceras fuerzas desafiantes alcanzaron menos de 2 puntos y medio en 1983 y 6 puntos en las presidenciales del 89. Después del 95, el fenómeno de la *des-bipartidización* sería más leve aunque sin punto de retorno: así en 1999 el *tercer partido* (esta vez de Domingo Cavallo), alcanzaría el 10% de los votos.

Por otra parte, la UCR, desde 1995 hizo enormes esfuerzos de adaptación, conformando alianzas como en 1999. El cambio fue muy dramático, tanto para el conjunto de los ciudadanos y elites participantes en esas nuevas opciones, que encontraban una nueva identidad y solidaridades, como para los votantes radicales, muchos de ellos surgidos en la excepcional circunstancia de 1983, y que ahora se reencontraban con una historia (que en verdad los precedía) minoritaria frente a los peronistas. En la elección de 1995 se agrega una dimensión a la competición de

partidos: la competición entre bloques políticos. Ello en la práctica se traducirá en el surgimiento de un bloque que contiene a la UCR, pero que es de carácter extra-radical. Es decir, la suerte radical post-95 dependerá del lugar que la UCR puede ocupar en ese bloque. Así, en sólo dos elecciones, pasará de liderar el bloque (1999) a tener una posición marginal (2003). En mi opinión, el dato más relevante no es la posición electoral de la UCR en cada contienda sino que, desde 1995, su comportamiento responde a la lógica de un bloque político extra-radical. En 1995 no sólo aumenta extraordinariamente la volatilidad sino que cambia su carácter: comienza a tener relevancia la volatilidad inter-bloque (Russo 2008).

Si consideramos dimensiones consideradas en el Indicador Compuesto de Competitividad (IC) (Méndez 2003) tales como el margen de victoria, es decir la diferencia en el porcentaje de votos entre el primer y segundo partido desde 1983 observamos: 1-las diferencias mayores son logradas por el PJ, debido a su base electoral más alta, y 2. el valor más alto se encuentra en 2003, si se considera (como aquí se hace) la distancia entre los dos bloques partidistas.

Lo importante respecto de las medias de volatilidad es que el valor más alto se encuentra en la volatilidad total y la volatilidad intrabloque, mientras la volatilidad de bloque es casi un tercio de la primera y la segunda. Por ello la seguridad del gobierno de Kirchner es amplia si se la considera como bloque, mientras es baja si se la considera como fracción.

Respecto de la competitividad, ha variado de modo selectivo. Es decir, ha disminuido con los triunfos peronistas en 1989, 1995 y 2003, y ha aumentado relativamente en los momentos de triunfos no peronistas de 1983, y 1999. Así, si se considera el *margen de victoria*⁵, es decir la diferencia de votos entre el primer y segundo partido, se observa la situación recién descrita.

| Tabla 2. Margen de victoria | | | | | |
|------------------------------------|-------|------|------|------|------|
| Elecciones | 1983 | 1989 | 1995 | 1999 | 2003 |
| Margen de victoria | 11.67 | 14.9 | 20.6 | 10.1 | 30.1 |

⁵ El margen de victoria (MV) = V1-V2. V1 es el porcentaje de votos del partido ganador, y V2 es el porcentaje de votos del partido que obtuvo el segundo lugar.

Si medimos la evolución de otro indicador de competitividad política, como la *fuerza de la oposición*⁶, es decir la suma del peso electoral de los partidos de oposición, respecto del vencedor, encontramos que la variable se comporta con los valores mayores durante los triunfos no peronistas, y que alcanza valores inferiores durante los triunfos peronistas.

| Elecciones | 1983 | 1989 | 1995 | 1999 | 2003 |
|-------------------------------|------|-------|-------|------|-------|
| Indice de fuerza de oposición | 41 | 29,92 | 32,17 | 50.1 | 11.31 |

Si consideramos otras dimensiones relevantes para el análisis de la competitividad (apertura del mercado electoral, tipos de *issues* dominantes, disponibilidad electoral) observamos que en conjunto refuerzan, o por lo menos no debilitan, la tendencia a la disminución de competitividad en el sistema de partidos.

La segunda condición es que ha habido un *achicamiento de los partidos no peronistas y un crecimiento del Bloque PJ*. Uno de los principales problemas políticos de la Argentina contemporánea es la disminución gradual, pero persistente, de la competitividad de las opciones no peronistas. La disminución de la competitividad en Argentina encuentra su prueba más contundente en el creciente fortalecimiento del bloque peronista, y en la fragmentación y debilidad del bloque extra radical. Cómo esta disminución fue favorecida por las características de la competencia de 2003? En parte esta tendencia se prefigura desde 1995, cuando surgen competidores fuertes extra radicales que sin embargo no se consolidan, por lo que el resultado es un debilitamiento de la UCR y fugacidad de los partidos alternativos, es decir un debilitamiento global de la competición con el PJ. Por ello el fracaso del gobierno de la Alianza profundizó notablemente esta situación.

⁶ Respecto del índice fuerza de oposición (FO) se consideran los partidos que obtuvieron más de 1% de los votos, y por lo tanto se excluyen los que quedan incluidos en la categoría "otros". $FO = [(\%OPP/\%P1) \cdot 100] / NP - 1$. Donde %OPP, es el porcentaje de todos los partidos de oposición, %P1, es el porcentaje de votos del primer partido, y NP es el total de partidos que compiten en la elección.

La tendencia hacia el predominio peronista en el sistema de partidos, y la fragmentación y debilidad de la oposición, deberían transformar a la democracia en un régimen con baja *respondencia* (Powell 2003, 2004) y escasa *Accountability* (Schedler 1999, Maravall 1996, O'Donnell 1998, Bobbio 1986, 1988, 1990 1996). Sin embargo en el momento actual esta afirmación debe ser matizada en lo que atañe a la *respondencia* (*responsiveness*), pero no con respecto del *Accountability*. Esto se explica por el gran dominio del PJ sobre el Congreso y sobre el estado en general, que dificultan los controles de instituciones estatales sobre el ejecutivo. Por otra parte, desde 2001, difícilmente el electorado opte por alternativas no peronistas, por cuanto la crisis de gobernabilidad y el final abrupto de los dos gobiernos no peronistas, proporcionan una imagen de inviabilidad de los no peronistas para gobernar. Es clara la responsabilidad de los peronistas en estos finales abruptos, pero ello en vez de producirle deterioro, por sus actitudes poco leales a las reglas de juego proporciona, una imagen de gran poderío político. Ello hace que disminuyan las posibilidades de sanciones electorales, pues la sanción electoral consiste en optar por otros partidos, pero si estos son sinónimo de ingobernabilidad, entonces difícilmente esas opciones pueden ser efectivas.

Respecto de la *respondencia*, es alta durante el gobierno de Nestor Kirchner, y ello deriva de su débil posicionamiento originario en las elecciones del 2003. A partir de allí su legitimidad depende de la competitividad interna. El desafío del gobierno consistió en representar y liderar el bloque PJ.

Un gran reforzador de la baja en competitividad es el predominio de *issues* de valencia. El PJ, por su carácter *movimientístico*, tiende a convertir los *issues* de posición en *issues* de valencia, con mucha frecuencia. El proponer al PJ con una fuerte identificación con la patria y con lo nacional contribuye a esta transformación. En verdad, el populismo puede ser considerado como una compleja operación en la que se convierten *issues* de posición en *issues* de valencia. El predominio de *issues* de valencia y la marginalidad de *issues* de posición, refuerza el predominio y desalienta toda crítica opositora. Así, si se considera el periodo 1999-2004, se observa que solo en el periodo 1999-2001, predominaron los *issues* de posición, fundamentalmente relativos a la política económica a adoptar, ello favoreció una mayor competitividad. Por el contrario, desde 2001, y las presidencias de Duhalde y Kirchner, los *issues* de posición han sido desplazados por

issues de valencia. Con Duhalde, la necesidad de superar la emergencia nacional y constituir un gobierno transitorio de unidad nacional. Con Kirchner, cuestiones como los derechos humanos, la defensa nacional, o la despolitización de la Corte Suprema de Justicia, hacen incontestable gran parte de su política. Por el contrario, en términos de política económica, no existe la difusión de una estrategia general. La poderosa influencia en la cultura política argentina de un partido populista como el PJ tiene implicancias sobre la calidad de la competición.

La tercera condición es que Argentina se ha caracterizado por conjugar *alta conflictividad con baja competición política*⁷. La competición no consiste en arrancar el gobierno o una banca a quien lo obtuvo como resultado de competición política. Si ello ocurre, entonces se trata de conflicto. El predominio de conflicto y el déficit de competitividad en Argentina descansa por lo menos en tres fuentes: a) privilegio de la arena social para deteriorar al gobierno; b) acciones semileales, en particular no cumplimiento con los plazos previstos de reemplazo; c) vocación hegemónica. Así, durante 50 años desde 1930⁸, el conflicto político reemplazó a la competencia, y la política se llevó a cabo en arenas naturales, es decir sin acuerdos estables entre los adversarios y con la determinación de recursos y estrategias, sin intermediación (Stoppino 1986). Por lo tanto, entre peronistas y radicales no hubo una tradición de competición sino de conflicto. En la etapa previa a 1983, prevaleció el boicot de uno a otro partido cada vez que uno se encontraba en el gobierno. Ello es manifiesto desde el surgimiento del PJ hasta el breve interregno 1973-1975, donde el conflicto disminuyó, no a favor de la competición, sino de la colusión política. La *hora del pueblo* es la expresión de tal hecho. El ciclo competitivo comienza con la transición política de los años 80. Puede afirmarse que la etapa 83-85 es plenamente competitiva. Sin embargo, hay elementos colusivos, derivados de la intención de sectores alfonsinistas, de constituir un tercer movimiento histórico en la etapa 85-87, con el ingreso al gobierno de actores sindicales peronistas. La comunidad política argentina se ha mostrado renuente a la colusión entre radicales y peronistas. Así, la alianza entre peronistas y radicales para la Reforma de la constitución en la provincia de Buenos Aires fue castigada electoralmente, y

⁷ Algunas de las dimensiones que se incorporan en el análisis (volatilidad interbloqueo, contestabilidad, competición, vulnerabilidad) tienen como fuente conceptual diversos autores (Bartolini, Mair 1990, Stokes 1966, D'Alimonte 1977, 1989, Méndez de Hoyos 2003), pero en particular se reconoce la deuda con el trabajo de Stefano Bartolini (1996).

otro tanto ocurrió con el desprestigiado Pacto de Olivos. Sin embargo, la sanción electoral ha recaído especialmente sobre la UCR. Así, el pacto de Olivos implicó castigos especialmente a la UCR en las siguientes elecciones. También la estrategia de los gobiernos radicales para aprovechar los conflictos del PJ a su favor ha dado lugar a intentos colusivos. Ellos han resultado poco efectivos y costosos para quienes lo han intentado. Ejemplos de ello son la incorporación de peronistas durante el gobierno de Alfonsín, y el acercamiento a Menem durante el gobierno de De la Rúa.

Al mismo tiempo, la competitividad fue sustituida por el conflicto sobre todo desde el lado peronista, a través de la movilización del sindicato. Como se ha señalado, la diferencia entre competición y conflicto es que el conflicto implica que alguien tiene el premio y es disputado sin reglas preestablecidas por otro actor. La disputa es evidentemente por el gobierno, pues el premio es el gobierno, y ello ha tenido dos variantes: la primera implica movilizar para influir sobre la opinión de los ciudadanos para vencer en la próxima elección: aquí el premio es la voluntad ciudadana; la segunda es el propio gobierno sin la intermediación ciudadana, esto ha ocurrido recurrentemente con los peronistas en los dos gobiernos radicales, donde los líderes de la oposición reclaman directamente la renuncia del presidente. Así, la dinámica política se caracteriza por la oscilación entre conflicto y colusión con interregnos de competición. Para finalizar un cuadro resumen:

| Herencias cercanas. Experiencia cruciales | Resultado sobre actores | Resultados sobre la calidad democrática | | |
|--|--|---|---|---|
| 1987, Rebelión militar. Semana santa | Legitimación del PJ | Alternancia imperfecta | Vulnerabilidad asimétrica | Calidad de la competición política |
| 1989, Ingovernabilidad, crisis, Renuncia de Alfonsín | Renuncia del presidente 6 meses antes | Peronistas y no peronistas alternan, pero sólo los peronistas pueden gobernar con pleno reconocimiento. | Baja vulnerabilidad peronista- alta vulnerabilidad no peronista | Crecimiento de la volatilidad electoral y disminución de la competitividad |
| 2001 Ingovernabilidad, crisis, Renuncia de De La Rúa | Renuncia del presidente 2 años antes | | | Achicamiento de partidos no peronistas y crecimiento del Bloque PJ |

⁸ Esta situación precede a 1930. El golpe de 1930 del predominio del conflicto por sobre la lógica de la competición.

México, el problema de la desconfianza

Los problemas actuales de México no atañen al cambio de régimen político. Pues, este país no atraviesa por etapas de incertidumbre, no posee riesgos de regresión democrática, ni tampoco insuficientes fuentes de legitimidad de su orden político. Por el contrario, la parsimoniosa gradualidad del cambio político mexicano ha contribuido a que la democracia se abriera paso con una gran solidez. Ello obedece a que el cambio político a un ritmo relativamente lento, favorece que las nuevas instituciones se conviertan en resultado sea del consenso, sea del tiempo de acomodamiento de las elites a la nueva situación. El cambio de régimen y la legitimidad se construyeron simultáneamente en México. Esto exige precauciones metodológicas para los estudiosos. Por ejemplo, la distinción entre instauración y consolidación democrática, que en países como Argentina o Italia, es relevante, por el déficit de legitimidad o de lealtad de la oposición, en México pierde significación. Del mismo modo, el análisis de la consolidación democrática, reservado para el análisis posterior a la “instauración democrática” que concluiría en el 2000, con la “prueba efectiva” de superación del orden hegemónico, pierde valor. La razón de este hecho se encuentra en la dimensión tiempo y en el carácter continuo del cambio. Esta es una diferencia importantísima cuando se compara este tipo de cambio continuo con los cambios discontinuos de régimen, donde la instauración no va acompañada necesariamente de legitimidad. También permite entender las condiciones favorables de esta modalidad para el proceso de consolidación que se ha denominado consolidación consensual (Russo 1988, 2007) en casos como el español, el chileno o el proceso brasileño. Nuevamente: las cuestiones relevantes de la democracia mexicana no radican actualmente ni en la instauración ni en la consolidación democrática, sino que atañen al mejoramiento de la calidad democrática⁹. Naturalmente, ello no

⁹ Una sistematización adecuada de la producción sobre calidad democrática puede encontrarse en Morlino (2003). Las dimensiones fundamentales de la calidad democrática son: “*imperio de la Ley*” (Maravall 1996, O’Donnell 2002), “rendición de cuentas” (Schedler 1999, Maravall 2001, O’Donnell 1998, Bobbio 1986, 1988, 1990 1996), “respondencia”, “participación” y “tendencia a la realización de la igualdad y de la libertad” son propuestos como las dimensiones fundamentales de la calidad democrática (Morlino 2003). En el caso de Imperio de la ley se propone: la obligación frente a todos de constituir un sistema legal con garantías de derechos e igualdad para los ciudadanos, ausencia de corrupción en los aparatos del estado, la existencia de una burocracia civil, competente, eficiente y universalista, la existencia de una policía respetuosa de derechos y de las libertades, independencia de la justicia de influencia política, fácil acceso de los ciudadanos a la justicia, razonable duración del proceso penal y contencioso civil o administrativo. La rendición de cuentas, si seguimos el tratamiento de Schedler, implica tres dimensiones: información sobre los políticos y sobre el proceso gubernamental (poder ejecutivo, Congreso, Justicia), justificación y por último, castigo o recompensa de los electores. Es útil la distinción entre *rendición de cuentas vertical*, fundamentalmente a partir del premio/castigo de los electores, y *rendición de cuentas horizontal* (O’Donnell 1998), a través de las propias agencias del Estado (Justicia, Congreso) y de actores sociales (los medios de comunicación de masas, empresarios sindicatos, ONG., etc.).

significa que algunos de los déficit de calidad democrática de México no tengan su génesis en el modo en que evolucionó su democratización. Por el contrario, como veremos, algunos déficits de su calidad se relacionan con el proceso de cambio político.

Transición continua y consolidación consensual

El cambio político ocurre en México luego de un largo proceso de liberalización controlada en gran medida por el PRI. La tardía transición democrática mexicana es en verdad un caso paradigmático de transición continua¹⁰. Ni el Brasil de Geisel, ni la España de Adolfo Suárez, ni el Chile de la *Coalición Democrática* son casos que alcancen a México en la continuidad de su transición. De este tipo de cambio se deriva en gran medida el modelo de consolidación democrática consensual. En México hubo un tipo de transición continua, mientras en Argentina fue discontinua. Ello guarda relación con el volumen de recursos de los actores del viejo orden y con la percepción que poseía la oposición sobre esos recursos. En México, la presencia durante siete décadas de un partido (PNR, PMR, PRI) constituyó un disuasor suficiente para que la oposición presionara a favor de cambios fragmentarios en la institución electoral, que aseguraran el correcto funcionamiento del régimen democrático.

En los otros casos de transición continua ya mencionados, el sistema de partidos se constituye *ab initio*, como en el resto de las transiciones democráticas de América Latina. En España, la instauración democrática supone la creación no sólo de un sistema de partidos competitivo sino del propio sistema de partidos. En México existe un sistema de partidos que debe modificarse, pues no se trata de un sistema meramente predominante de partidos, sino de un sistema hegemónico, con su déficit de democracia. A primera vista es en los casos de las transiciones del Este de Europa donde podrán encontrarse casos comparables con el caso mexicano. Sin embargo, por el carácter totalitario de esos regímenes, también la instauración supuso el funcionamiento de un sistema de partidos desde el comienzo. El problema de la competitividad aparece en el centro de la democratización mexicana. Es decir, lograr la realización de elecciones honestas y el logro por parte de la oposición de obtener recursos (apoyos) para equilibrar la relación de fuerzas que posibilitaran la alternancia. En tal sentido se trata de una operación en la que el PRI y el propio

¹⁰ Este aspecto asociado a las dificultades de delimitación entre regímenes en la transición ha sido destacado por Crespo, J.A. en *Fronteras democráticas en México: retos, peculiaridades y comparaciones*.

Estado cumplían una función de gran envergadura, y al mismo tiempo, la sociedad civil debía crecer en autonomía y relevancia para poder competir. Sin esta última condición, la construcción¹¹ democrática hubiera sido poco más que una formalidad, importante por supuesto, pero carente de la esencia de una poliarquía, la posibilidad efectiva de la contestación. Así, la democratización mexicana es en apariencia una cuestión de grado. Sin embargo esta gradualidad es sólo aparente, pues la existencia de una oposición competitiva disuelve la equivalencia entre PRI y Estado, y ello implica un cambio de clase.

La cuestión de la continuidad/discontinuidad en el proceso de democratización concierne a las relaciones entre régimen autoritario y régimen democrático. La diferencia radica en cuánto se rechaza al orden autoritario o cuanto se mantienen estructuras y posiciones de los actores, y en tal sentido, la cuestión se relaciona con la fuerza que adquiere el proceso de destitución autoritaria. Por otra parte, la cuestión del carácter consensual o conflictual de la consolidación democrática, atañe al tipo de relación que predomina entre oposición y gobierno durante la democratización. El carácter conflictual va más allá de la pura competitividad política. En ella ingresa, como ocurre con Argentina, el conflicto con dosis de deslealtad y momentos de *desencapsulamiento* de los actores.

El modelo de consolidación democrática mexicana es consensual. Hay consolidación democrática consensual cuando: a-el consenso resulta la alternativa más económica para los actores relevantes; b- gobierno y oposición adoptan por consenso, y no sin ambigüedades, las decisiones de mayor relevancia para el régimen político; y c- la oposición política es básicamente congruente (Russo 1995).

Una consecuencia de ello consiste en la relevancia menor del proceso de destitución autoritaria. En México, el actor de gobierno del régimen autoritario no es el objetivo a extinguir. El cambio consiste en cambiar el orden político sin que ello implique la desaparición de los principales actores. Así, la instauración democrática comienza entre 1994 y 1996. Ello si se considera el funcionamiento de la institución electoral en modo correcto según cánones aceptados

internacionalmente¹². En tal sentido el proceso de cambio de régimen, no desalojó inmediatamente al partido del orden anterior. Por ende la alternancia de partidos en el gobierno ocurre en la etapa, no de instauración sino de consolidación democrática. Si volvemos sobre los casos de cambio continuo, encontramos que México se ubica en el extremo de la continuidad. En el caso español hay continuidad con el franquismo a través de nuevos actores. La UCD proviene de la cultura franquista pero posee nueva identidad y no puede confundirse con el régimen autoritario. En el caso chileno, llegar a la democracia vía la legalidad pinochetista es obra de los actores de la oposición. En México, el PRI es un actor del viejo y del nuevo orden político. Por otra parte, tanto en Chile como en España, el cambio de régimen trae como consecuencia un sistema de partidos y un conjunto de nuevas instituciones. En España se parte de una nueva constitución, aprobada en 1978, y en Chile hay una persistente crítica a las acciones del gobierno de Pinochet, sobre todo en materia de derechos humanos. Es decir, en estos países la transición consiste en el gradual reconocimiento de los actores de la oposición y en instituciones que garanticen el proceso de democratización. En México la transición democrática tiene su fuente en el cambio de sistema de partidos y en el proceso electoral. La relevancia de estos aspectos no guarda parangón con otros procesos de cambio político. Y ello porque el sentido del cambio político consiste en la modificación de esas instituciones¹³. En términos estrictos, realizar elecciones limpias y transparentes era suficiente para el cambio de orden. Como se ha afirmado, contar con actores de oposición competitivos era la prueba efectiva de un nuevo escenario democrático. De tal modo que la instauración plenamente democrática podía realizarse si ocurría la alternancia política. La alternancia fue la prueba de fuego y el definitivo indicador de que el sistema de partidos hegemónico había llegado a su fin.

Democratización y colusión política

El modelo consensual del proceso mexicano implica el desarrollo de un tipo de cultura no rupturista a nivel de elites políticas. Y ello facilitó, entre otras cosas, el proceso de alternancia. Sin embargo, este proceso continuo y consensual ha implicado costes de calidad para la nueva democracia. El consenso entre actores de distintos partidos para suceder en la administración sin

¹² Sobre competitividad y la medición de elecciones justas en México ver Irma Mendez de Hoyos (2003)

¹³ Una posición institucionalista sobre el cambio en México se encuentra en Lujambio, A. *El poder compartido...*

realizar cuestionamientos sobre la administración de las finanzas del gobierno anterior, o dejar fuera de agenda temas espinosos y a veces escandalosos de política pública, implican más que cooperación a favor de la gobernabilidad, colusión política. Es decir acuerdos no legítimos, tácitos o explícitos pero invisibles, entre las elites políticas. La institucionalización de la colusión entre los actores relevantes de la democracia mexicana disminuye, cuando esta ocurre en los estados, los efectos de transparencia y rendición de cuentas de los gobernantes. La investigación del buen uso de los recursos, en la práctica, no es llevada a cabo por nadie. El nuevo gobierno estima generalmente que debe velar por la gobernabilidad y eficacia, y no perder tiempo en las irregularidades del gobierno precedente, y así la cadena de impunidad se extiende entre los gobiernos con prescindencia de la continuidad del mismo partido o de la alternancia. La segunda dimensión que atañe a déficit de calidad, es la supervivencia mediante la continuidad de prácticas, de ausencias de controles de los actores que deben controlar, por ejemplo los ediles en los municipios, o los organismos de fiscalización y los organismos políticos de contrapeso, para que el ejecutivo rinda cuentas. Como ha señalado Stefano Bartolini (1999 y 2000) los estímulos colusivos derivan de la exclusividad de la autoridad pública; de la multiplicidad de las arenas de interacción partidaria, y de la ausencia de mecanismos de ajuste entre demanda y oferta política. La colusión suele ir acompañada de manipulación sobre los *issues*. Una forma clásica de manipulación es convertir los *issues divisivos* (es decir donde los electores se dividen en base a alternativas diversas de los electores, como por ejemplo la política económica) en *issues de valencia* (es decir la asociación de una condición evaluada en modo positivo o negativo por los electores, con los partidos). Otra forma típica es adoptar una posición poco clara, e indistinta con otro partido, sobre un tema determinado. La cuestión de la gobernabilidad o la unidad de la nación mexicana (cuando no están verdaderamente en juego), resultan formas manipulatorias frecuentes para dejar fuera de la competición, aspectos que encierran pactos en escenarios de política invisible.

Puede ahora resumirse la dinámica de funcionamiento de México en el siguiente esquema:

| Tab. 5. México: Cambio político y calidad democrática | | | |
|--|----------------------|--|---|
| <i>Cambio Político</i> | | <i>Aspectos heredados</i> | <i>Efectos en calidad democrática</i> |
| <i>Transición</i> | <i>Consolidación</i> | | |
| Democratización continua Cambio continuo (la relación con el orden autoritario)-relación instauración democrática- destitución autoritaria | Consensual | Tradición de no control sobre el ejecutivo Problemas de colusión política | Baja rendición de cuentas Déficit de imperio de la ley |

Los principales costos que se advierten en los procesos de democratización continua están relacionados con la herencia autoritaria. Por otra parte, este tipo de procesos permite una estabilidad política mayor que las democratizaciones discontinuas o centradas en el conflicto, como lo testimonia los casos italiano, griego o argentino.

La convivencia durante la instauración, con actores del pasado régimen, puede demorar, como ocurrió en Chile, la democratización. En general, condiciona severamente la acción de los políticos democratizadores y, en términos institucionales, afecta el proceso de rendición de cuentas horizontal. Por otra parte la herencia autoritaria de larga duración, como la mexicana (a diferencia de la chilena), está asociada a una cultura política que percibe a ciertas instituciones, por ejemplo la presidencia y gubernaturas, exentas del deber de rendir cuentas. Al respecto, el mejoramiento en la rendición de cuentas horizontal ocurre cuando aumenta la competitividad política (Altman, D. y Pérez Liñan, A. 1999) como se advierte que ocurre hoy lentamente en México (Méndez de Hoyos 2003). El mejoramiento en el proceso de rendición de cuentas vertical (de los ciudadanos a los gobiernos), beneficia el control horizontal (entre las agencias del Estado) (O'Donnell 1998), en particular a partir de la acción de actores sociales

Las elecciones de 1988 constituyeron el inicio del final de la hegemonía priista, fueron el momento en que se evidenció que el sistema, que contaba con todos los mecanismos de la hegemonía, se había vaciado de los apoyos tradicionales. Entre esos apoyos cuenta en primer lugar la fractura dentro de la coalición dominante, liderada por Cuauhtémoc Cárdenas. La elección de 1988, es la profundización de la crisis de legitimidad, iniciada en 1968. La destreza

política de Carlos Salinas de Gortari, en términos de su gran adaptabilidad a las nuevas circunstancias, el temor reverencial de los actores a la ingobernabilidad, el crecimiento de incentivos políticos en términos de nuevas posiciones de la oposición en el estado, así como las expectativas y convencimiento de actores relevantes de la comunidad política de haber iniciado un cambio de rumbo, hicieron posible que el gobierno del fraude saliera fortalecido a punto tal de vencer en las siguientes elecciones asegurándose un nuevo sexenio con la presidencia de Ernesto Zedillo. La desconfianza produjo su principal resultado con la creación del Instituto Federal Electoral. El Instituto Federal Electoral nació como resultado de los conflictos postelectorales del año 1988, que provocaron una serie de reformas a la Constitución aprobadas en el año 1989. Desde entonces fue creciendo su autonomía del gobierno y creció su autoridad a tal punto que en la actualidad puede aplicar sanciones a partidos, ciudadanos y medios de comunicación. Las reformas que se aplicaron entre 1993 y 2007 influyeron positivamente para ese desarrollo. Sin embargo, en las elecciones presidenciales de 2006, quedó claro que el IFE no había podido eliminar la desconfianza, sólo (no es poca cosa) había logrado administrarla. Las presidenciales de 2006, fueron un testimonio de la presencia de la desconfianza en los actores políticos y en gran parte de la ciudadanía.

La alternancia en México

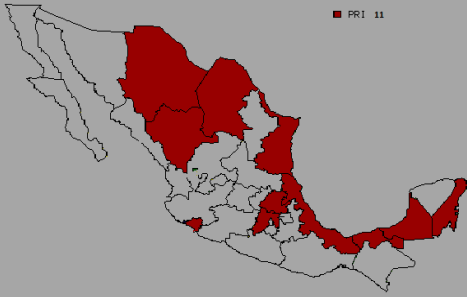
No obstante estos déficits, México ha funcionado hacia la democratización. Al respecto, el tipo de cambio continuo ha implicado mayor gradualidad, pero no por eso menor eficacia de la ciudadanía para optar por el cambio político. Bate como ejemplo observar los mapas de alternancia y no alternancia, donde se advierte una regresión sostenida del México no alternante. Este hecho (la alternancia) debe diferenciarse de la derrota o triunfo de un partido en particular. La alternancia es un buen indicador en México por el tipo de régimen precedente, un sistema de partidos hegemónico. Una vez producida la alternancia, queda en claro que las condiciones de competencia están garantizadas, y por ende, deja de ser relevante a nuestros fines cual sea el partido que triunfe.

Como se verá a continuación, los electores mexicanos han experimentado la alternancia de partidos, no sólo a nivel nacional, sino en cada vez en más estados. Esto permite inferir que los ciudadanos no están dispuestos a que el poder gobernante se concentre en un partido y menos aún en el presidente de la república. Hacia las elecciones 2010 aunque el PRI gana la mayoría de las

gubernaturas en juego se puede notar un descenso en las preferencias ya que perdió tres estados considerados como bastiones priistas.

Ahora bien, en el contexto de las últimas tres elecciones (1997-2010 aprox.) ¿Cuántos Méxicos hay?

Tabla 4, Mapa 1. México no alternante



| <i>Gobierno del PRI (desde la fecha señalada a la actualidad)</i> | |
|---|---------------------------|
| Estados | Campeche (desde 1997) |
| | Coahuila (desde 1993) |
| | Colima (desde 1997) |
| | Chihuahua (desde 1998) |
| | Durango (desde 1998) |
| | Hidalgo (desde 1999) |
| | Edo. México (desde 1993) |
| | Quintana Roo (desde 1999) |
| | Tabasco (desde 1994) |
| | Tamaulipas (desde 1998) |
| | Veracruz (desde 1998) |
| Total | de estados |
| 11 | |

Como se ha afirmado, no puede construirse una serie temporal de gobiernos, pero es claro que hasta el momento hay un México alternante y otro México de continuidad o no alternante.

Existe un México no alternante (Tab. 4, Mapa 1) en 11 estados en 2010, que a la luz de la competición de 2003 donde se contabilizaban 17 entidades con esta característica se observa que la alternancia ha avanzado en México. Es decir, el México no alternante es hoy una minoría de sistemas estatales. Sin embargo, de esos 11 estados, en cinco (Chihuahua, Hidalgo, Estado de México, Quintana Roo y Veracruz) el PRI participó en alianza con uno o dos partidos políticos más, y en seis de ellos (Coahuila, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Tabasco y Tamaulipas), obtuvo una votación superior al 50 %.

Como se ve en la tabla 5, mapa 2, el México alternante se extiende a casi dos tercios (20) de los estados. La mayor parte, diez, con administraciones PAN, seis del PRD y cinco en coalición PAN-PRD. Esta fórmula ha sido efectiva para estos partidos y para lograr triunfos en bastiones priistas. Dicha fórmula no fue aplicada en Veracruz, por lo que el PAN perdió la gubernatura, con una mínima diferencia (2. 5 a 3 puntos) respecto del PRI.



| | | |
|------------------------|---|---|
| San Luis Potosí (2003) | | |
| Sonora (2009) | | |
| Yucatán (2001) | | |
| 10 | 6 | 5 |

Si se atiende a la población comprendida en el México alternante de nuestra tabla 6, corresponde al 63.30 %, mientras la no alternante corresponde 36.70% contra el 42 % y 55.8 % que se registraba en 2003 respectivamente.

| Tabla 6. Población y alternancia | | |
|---|-----------------------|--------------------|
| Población | sistema no alternante | sistema alternante |
| | | 36.70% |

Como se advierte en la Tabla 7, Argentina y México corresponden a modelos de democratización muy diversos. Mientras el proceso de destitución autoritaria. En Argentina la novedad no radicó en la instauración democrática sino en el inédito proceso de destitución autoritaria¹⁴. Por el contrario, México experimentó un proceso de baja legitimación del orden autoritario y por ende un proceso de destitución débil.

¹⁴ La destitución autoritaria es el proceso de derogación de estructuras que identifican al régimen autoritario precedente y también su proceso de deslegitimación. La destitución autoritaria posee tres dimensiones. La primera, de carácter simbólico, se refiere al proceso de deslegitimación, en la cual tanto los intelectuales, los líderes de opinión, y los movimientos (como las organizaciones defensoras de los derechos humanos en Argentina) desempeñan un importante rol. La segunda, de orden normativo, atañe al proceso de derogación de normas jurídicas existentes en el régimen autoritario (por ejemplo la ley de auto amnistía de los militares argentinos) y las prerrogativas jurídicas que los militares preparan en los últimos momentos de gobierno autoritario. La tercera, de carácter comportamental y moral, tiene que ver con el compromiso de los actores prorrégimen, de no aliarse con actores antirrégimen que fueron relevantes en el precedente régimen autoritario. Esta dimensión se refiere a la lealtad/deslealtad de los actores políticos. Naturalmente, cualquier instauración democrática implica un proceso de destitución autoritaria. Pero este proceso puede variar en su profundidad. Si se cumplen las tres dimensiones entonces digo que el proceso de destitución autoritaria es fuerte. Si se verifica la tercera dimensión, y en menor medida, las primeras dos, entonces se trata de un proceso de destitución débil. El tipo de destitución fuerte corresponde generalmente a los procesos de transición discontinua, mientras que el proceso de destitución débil a las transiciones de mayor continuidad. Ver J. Russo 1995, 2008.

| Tab.7. México y Argentina. Cambio político y calidad democrática | | | | | | |
|---|--------------------------------|---|---------------------------|------------------------------|--------------------------------------|--|
| <i>Pais</i> | <i>Destitución autoritaria</i> | <i>Impacto</i> | <i>Tipo de transición</i> | <i>Tipo de consolidación</i> | <i>Herencia de largo plazo</i> | <i>Impacto sobre calidad democrática</i> |
| Argentina | Fuerte | Consolidación Democrática y Participación | Discontinua | Conflictual | Regímenes inestables Deslealtades | Inestabilidad |
| México | Débil | <i>Accountability</i> y <i>Responsiveness</i> | Continua | Consensual | Sistema hegemónico | Estabilidad |

En Argentina, el impacto del proceso de destitución autoritaria, fue fundamental para el proceso de consolidación democrática, pues no dejó margen para el crecimiento de alianzas anti régimen cívico militares. A nivel de su impacto sobre la calidad, influyó positivamente en la participación política, pues el presidente Alfonsín convocó en diversas ocasiones a la plaza y con ello puso en un dilema inédito a las fuerzas armadas, así como a la ciudadanía que vivió la importancia de su apoyo a las instituciones democráticas. En México, como se ha mencionado el proceso de destitución autoritaria fue débil, y ello ha reforzado una baja sensibilidad de clase política respecto de las demandas colectivas, así como una baja *Accountability*, como herencia del sistema político hegemónico. La constelación de los factores de la tabla dan como resultado, en el caso argentino, un reforzamiento de la inestabilidad política, rasgo primario de la identidad del orden político argentino. Por el contrario, la estabilidad en México es una herencia que pesa y moldea las nuevas conductas, por cuanto la ingobernabilidad o inestabilidad es considerada como el peor riesgo de una democracia. Más allá de la ponderación que se realice sobre una democracia, la estabilidad/inestabilidad estructural de una democracia, implica una diferencia cualitativa clave.

| Tab.8. México y Argentina. Herencias cercanas y calidad democrática | | | | | |
|--|---------------------------|--|---|--|-----------------------------------|
| <i>Pais</i> | <i>Herencias cercanas</i> | | | <i>Impacto sobre Calidad democrática</i> | |
| Argentina | Rebelión de Semana Santa | Crisis económica, Ingovernabilidad, Renuncia de Alfonsín | Crisis económica, Ingovernabilidad, Renuncia de De La Rúa | Déficit Competitividad | Déficit <i>Accountability</i> |
| México | Represión de 1968 | Fraude electoral de 1988 | | Déficit <i>Rule of Law</i> y <i>Accountability</i> | Desconfianza y Baja participación |

Respecto de la Tab.8. Se señalan en el caso mexicano como experiencias cruciales de corto plazo o herencias cercanas, la represión de Tlatelolco de 1968, y la dudosa elección de 1988. En ambos casos, la experiencia vivida por la comunidad es la legitimación de hechos aberrantes, y las fuertes dificultades para lograr una reparación. El resultado se ha traducido en la desconfianza, deficitario sistema de rendición de cuentas y de Imperio de la Ley. La baja participación encuentra en estos hechos un reforzador a los múltiples existentes. En Argentina, la rebelión militar de Semana Santa y las crisis políticas que derrumbaron a los gobiernos no peronistas son los hechos cruciales que marcan a fuego la dinámica y los límites del orden político. Ello implica, como se ha señalado, déficits notorios de Competitividad, alternancia y *Accountability*.

Hay malestar en las democracias de la región. Este no es necesariamente el peor escenario. Pues es peor cuando la mala democracia no genera malestar, tanto por la manipulación de las élites y grupos, como por la pasividad de los ciudadanos. En México los problemas de la desconfianza con el cumplimiento de árbitros imparciales, incentiva a la defección política, sea a través de la abstención, sea a través de una participación *contra todos*, como en la reciente elección de julio de 2009 con el crecimiento del voto nulo a más del 5%. En Argentina, la opacidad del gobierno de Néstor Kirchner expresada en diversos escándalos financieros de su gobierno, no le provocaron ningún daño relevante en términos políticos. Sin embargo, en las recientes elecciones legislativas de junio de 2009, primera prueba electoral de Cristina Fernández de Kirchner, la oposición no peronista se recuperó de modo significativo.

Referencias

Acuña, M. (1988) “La crisis de la representatividad de la UCR”. *Revista Argentina de Ciencia Política*, n.2, diciembre, Buenos Aires, Eudeba, pp.99-129.

Altman, D. y Perez Liñan, A. (1999): “Más allá de la poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 11, pp.83-105.

Bartolini, S.(1996) “Cosa é “competizione” in politica e come va studiata”. *Rivista Italiana di Scienza Politica* - vol. XXVI, n. 2, 1996, pp. 209-267.

Bobbio, N. (1988) “Dalla priorità dei doveri alla priorità dei diritti”, *Mondoperaio*, 41, 3, pp.57-60, Roma

----- (1986) “Democrazia e conoscenza” en Norberto Bobbio, *Teoría Generale della politica (339-352)* Compilación de Michelangelo Bovero, Einaudi, Turín.

----- (1990) “Democrazia e segreto” en Bovero, M. (1990) (comp) *Norberto Bobbio, Teoría Generale della politica*, Turín, Einaudi, pp. 352-369.

----- (1996) *El futuro de la democracia*, FCE, México, 2ª edición

Crespo, J.A. (1999) *Fronteras democráticas en México: retos, peculiaridades y comparaciones*. Océano, México.

Dahl, R. (1971-trad.1997) *La poliarquía, participación y oposición*. Tecnos, Madrid.

----- (1989, trad. 1992) *La democracia y sus críticos*, Paidós, Buenos Aires.

----- (2008) *La igualdad política*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

D’Alimonte, R. (1989) “*Democrazia e competizione*”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2: 301-319.

Lujambio, Alonso (con la colaboración de Horacio Vives Segl), (2000), *El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.

Maravall, J.M. (1996) *Accountability and Manipulation*, Estudio/Working Paper 1996/92

Méndez de Hoyos, I. (2003) “Competencia y competitividad electoral en México 1977-1997”, en *Política y Gobierno*, México: CIDE, pp. 139-182.

Morlino, L. (2003) *The Quality of Democracy: Improvement or Subversión. Introductory Remarks*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre calidad de la democracia organizado por el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, 12 al 15 de mayo, Acapulco.

----- (2003) *Democrazie e democratizzazioni*, Il Mulino, Bologna.

----- (2007) “Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?” *Revista de Ciencia Política/ Volumen XXI/ N. 2/2002/ 3-16*, Chile.

O’Donnell, G. (1998) “Accountability Horizontal”, *Agora* 8, Buenos Aires, pp.5-34.

Powell, G. B. (2003) *On Democratic Responsiveness*, Prepared for “The Quality of Democracy: Improvement or Subversion?” Conference, October 10,11, Stanford University.

_____ (2004) “The Chain of Responsiveness”, *Journal of Democracy* - 15, 4, pp. 91-105

Rionda Ramírez, L.M. (2000) *Del Autoritarismo a la democracia en México*, en Eisenstadt, T. y Rionda Ramírez, L.M. (coord.) *Democracia observada: las instituciones electorales locales en México*. Centro de Investigación en Ciencias Sociales, Guanajuato, México.

Russo, J. (1995) “Oposición política y consolidación democrática”.Buenos Aires, Revista Agora, 3.

_____ (2006) *La alternancia como umbral institucional: México y Argentina*, Revista Regiones, Universidad de Guanajuato.

_____ (2007) *Modelos de democratización, dos vías de consolidación democrática*. FUNDAP, México.

_____ (2007) *Modelo consensual, competición y calidad democrática en México, incluido en Russo, J. y Sánchez, J. (comp.) (2007) Nueva política y calidad democrática*. FUNDAP, México.

_____ (2008) “Argentina: un sistema con vulnerabilidad asimétrica”. México, Revista Mexicana de estudios electorales, 7, enero, pp.13-43.

Sartori, G. (1989) *Teoría de la democracia*. Alianza Universidad, Madrid.

Schedler, A. (1999) *Conceptualizing Accountability*, en *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers), pp. 13–28.

Stokes, D.(1966) “Spatial models of party competition”, *American Political Science Review* 57, pp. 368–77.

Stoppino M. (1986) *Che cosa è la politica?* Università degli Studi di Pavia. Pavia.