

sistema político. Además del fraude y la manipulación del voto — tradición que no es exclusiva de la revolución sino que se remonta muy atrás en el siglo XIX—, la debilidad de una oposición que no pudo diferenciarse de la elite en el poder —obligada a presentarse como heredera del ideario de la revolución—, la búsqueda obsesiva de la modernización económica por encima de las formas de constitución democrática del poder y la creación de un partido que tenía por misión el reparto ordenado del poder entre los miembros de la familia revolucionaria, cometido que no encajaba bien en el prototipo clásico de un sistema de lucha competitiva por el voto entre las elites, conspiraron en contra de la posibilidad de que las elecciones tuvieran un rol sustantivo en el sistema político posrevolucionario. A esto habría que agregar antes de la creación del PNR la inexistencia de partidos políticos nacionales; la mayoría de las agrupaciones partidistas que surgieron en este periodo eran creaciones personalistas que no lograron trascender la figura del caudillo y expresar intereses sociales de carácter más permanente, que no dependieran de la coyuntura o las circunstancias del momento. No menos importante fue el hecho de que el poderío simbólico de la revolución, ocupó por completo el espectro político dejando poco espacio a las ideologías y corrientes situadas a su izquierda y a su derecha.<sup>16</sup> El conjunto de todos estos factores sentó las bases de la “raquíta vida electoral” del sistema de partidos hegemónico — las elecciones de 1940, 1946 y 1952 así lo demostrarían.

Bien ha dicho don Rafael Segovia al afirmar que las elecciones tienen un papel paradójico en la dinámica del sistema político mexicano. Nadie en su sano juicio se atrevería a negar que las elecciones han sido fundamentales para la vida política nacional en un régimen donde incluso el fraude y la violencia se realizaban con estricto apego a la ley; al mismo tiempo, sería absurdo pensar que las elecciones definían —hasta hace poco— quienes dirigirían el destino de la nación. Se impone aquí la cautela, ya que, “Medir,

<sup>16</sup> Lorenzo Meyer, “La Revolución Mexicana y sus Elecciones Presidenciales, 1911-1940”. Pablo González Casanova (coord.), *Op. Cit.*, págs. 97-99.

pues, la democracia por una sola forma como es el proceso electoral, conduce de manera inevitable a conclusiones erróneas”.<sup>17</sup>

A diferencia del supuesto normativo que postula el modelo republicano donde se asimila la elección a la participación, en México la función primordial de las elecciones era legitimar un poder y un proceso de toma de decisiones autoritario cubriéndolo de un manto democrático.<sup>18</sup> Por ende, antes que significar un acto de participación política o genuina adhesión partidista era un mecanismo de refrendo plebiscitario del derecho a reclamar obediencia a los ciudadanos, corroborando una legitimidad *ex ante* producto del origen revolucionario y la acción modernizadora y redistributiva del Estado. Para la elite en el poder las elecciones cumplían otra función más, servían de mecanismo e instrumento de diagnóstico y auscultación social. Por último, las elecciones servían de canal de expresión de un descontento que no contaba con otros medios de protesta institucional o partidarios.<sup>19</sup>

Los efectos perversos de un régimen en el que las elecciones legitimaban pero no ejercerían control alguno sobre el gobierno, tuvo consecuencias desastrosas para el sistema mismo una vez que se hizo imposible reproducir la lógica del orden político posrevolucionario. Si las elecciones no cumplen la función de influenciar y controlar las acciones del gobierno, entonces todo queda en manos de la responsabilidad del Estado, especialmente del jefe del Poder Ejecutivo. Los abusos no sólo en el ejercicio del poder político sino también y sobre todo en la gestión del gobierno llevaron a la crisis económica y a la erosión de la legitimidad sustantiva de los regímenes de Luís Echeverría y José López Portillo. Se gestaba una doble crisis del sistema político: de legitimidad y de representación.

A tono con las nuevas condiciones, Miguel De la Madrid hurtado dio inicio a su gestión como presidente con la divisa del “rea-

<sup>17</sup> Rafael Segovia, “Elecciones y Electores”. *Lapidaria Política*. Fondo de Cultura Económica. México, 1996, pág. 243.

<sup>18</sup> Sin abundar en el tema vale la pena señalar en este punto que, no obstante, se trataba de un autoritarismo sui generis, diferente también del modelo autoritario clásico.

<sup>19</sup> Rafael Segovia, *Op. Cit.*, págs. 244-246.

lismo económico". No obstante, el intento de racionalizar la intervención del Estado en la economía mediante la reducción del gasto público tuvo consecuencias políticas desastrosas: "La clase política perdió espacios para su sostenimiento, los recursos que alimentaban el clientelismo político se agotaron y el discurso de la crisis resultó difícil de administrar para el partido. ¿Cómo reconstruir los objetivos de justicia social y nacionalismo en el contexto de la apertura comercial y la dependencia del capital internacional para el financiamiento del desarrollo? ¿Cómo explicar los datos duros del ajuste económico, sin lastimar los intereses y la visión paternalista del Estado mexicano?"<sup>20</sup> En un contexto económico y sociopolítico diferente las elecciones no podían legitimar al sistema sólo formalmente. Malestar y descontento empezaron a traducirse en votos contra el régimen.

#### IV. LAS ELECCIONES EN TRANSICIÓN

La doble crisis del sistema político obedecía a numerosas circunstancias, algunas se ubicaban en la larga duración mientras que otras se hallaban enraizadas en la densidad del presente. Entre las primeras cabe mencionar, además de las ya señaladas, la gradual metamorfosis del "pueblo". La revolución había hecho de palabras como pueblo, nación, patria y México términos intercambiables. Entretanto, un "nuevo pueblo" emergía. Luego de décadas de soberanía absoluta sobre el pueblo de un solo partido, se produjo una modificación absoluta de su número y relativa de su composición que presenció: el desplazamiento del campo a las ciudades, la incorporación de la mayoría de la población al mercado nacional, la diversificación interna de la clase obrera y el aumento del tamaño de las clases medias. Al cambio del pueblo siguió la alteración en la composición de las mayorías, otro término predilecto del discurso político dominante. No eran ya las mayorías indígenas de la colonia o las mayorías campesinas de la revolución, tampoco eran las

<sup>20</sup> Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí (coords.), *El Partido de la Revolución. Institución y Conflicto (1928-1999)*. Fondo de Cultura Económica. México, 2000, pág. 509.

mayorías populares del pacto corporativo cardenista —obreros, campesinos y asalariados urbanos—, se trataba de las mayorías urbanas de las modernas sociedades de masas.<sup>21</sup>

Al diluirse la identificación entre revolución, nación, pueblo y mayorías se aflojaron los nudos que mantenían ligado al individuo con el Estado. La erosión del corporativismo —que no su eliminación— abrió una etapa de lucha entre dos lógicas diferentes de organización del orden político: por un lado una lógica liberal-democrática que privilegia al individuo en lugar de la corporación o el gremio, por el otro, la vieja lógica nacional-corporativa de carácter colectivo y autoritario.<sup>22</sup> El resultado de estos desencuentros fue el estancamiento de la representación, precisamente por la falta de representatividad de las instituciones políticas tanto oficiales como de oposición y la necesidad de un cambio en la forma en que se había entendido la representación en México.<sup>23</sup>

Esta posibilidad, latente desde los inicios del orden político configurado por la revolución, se manifiesta explícita en la declaración de principios del Partido Nacional Revolucionario (PNR) de enero de 1929, en la que reconoce a sujetos colectivos —obreros y campesinos— como los actores sociales privilegiados, siempre en detrimento del individuo, que aparece en un lugar subordinado. Su transformación posterior en Partido Revolucionario Institucional (PRI) priorizó el interés nacional, pues no hace mención de clase social alguna sino al pueblo en su conjunto. Será hasta la declaración de principios de 1966 que el partido reconocerá como temas centrales al Estado de Derecho, el sufragio y la democracia, al lado de los tópicos tradicionales de los gobiernos revolucionarios: la lucha del pueblo por la justicia social y la defensa de la soberanía nacional.<sup>24</sup> Un largo camino había tenido que recorrerse para llegar al momento en que, "Finalmente, en la plataforma electoral 1994-2000 se reconoce que la legitimidad del partido no es su origen re-

<sup>21</sup> Héctor Aguilar Camín, *Después del Milagro*. Cal y Arena. México, 1996, pág. 243.

<sup>22</sup> Héctor Aguilar Camín, *Subversiones Silenciosas*. Aguilar. México, 1993, pág. 122.

<sup>23</sup> Rafael Segovia, *Ibid.*, pág. 82.

<sup>24</sup> Ilán Bizberg, "Legitimidad y Cultura Política: Una Discusión Teórica y una Revisión del Caso Mexicano". *Revista Mexicana de Sociología*, enero-marzo, 1997, págs. 3-18.

volucionario o el hecho de que representa a las clases populares o a la nación, sino a la legalidad electoral-formal".<sup>25</sup>

A lo largo de este trabajo hemos visto como en sus inicios la legitimidad del régimen revolucionario era histórica, fundante; a la postre, se complementó con una legitimidad basada en la eficacia de la gestión gubernamental propia del modelo de desarrollo estabilizador. A comienzos de la década de los ochenta la sincronización del estallido de la crisis económica con las dificultades cada vez mayores del Estado para satisfacer el cúmulo de demandas de una sociedad en cambio, tornaron aún más adverso el entorno del discurso tradicional que pretendía legitimarse. En este contexto, el ex presidente Carlos Salinas de Gortari llegaría al poder marcado por el cuestionamiento sin precedentes a la ilegitimidad del procedimiento que le había permitido obtener el triunfo en las elecciones de 1988.<sup>26</sup>

Malestar, irritación, pérdida del factor esperanza y políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste recesivas aunque no desencadenaron brotes de violencia, alteraron la lógica y las funciones que habían desempeñado las elecciones hasta ese momento. "La gente no fue al motín, sino a las urnas", escribió gráficamente Héctor Aguilar Camín a mediados de los ochenta.<sup>27</sup> El cambio político, que dio inicio a lo que algunos autores denominaron la insurrección electoral, daría paso a la formación de un sistema de partidos tripartita que culminaría con la necesidad de legitimar la organización de los procesos electorales mismos. Dadas las nuevas circunstancias, las elecciones pasaron a ser el sostén de una legitimidad política en construcción; su condición pública, que las había convertido en un mero acto de gobierno, dio paso a un nuevo criterio en el que su naturaleza pública pasa a constituirse gobierno a través del mandato electoral. En el pasado reciente las elecciones

<sup>25</sup> Ilán Bizberg, *Op. Cit.*, pág. 14.

<sup>26</sup> Noemí Luján Ponce, "Construyendo Confianza: Gobernabilidad y Democracia en una Transición Incierta". *Transición Democrática y Gobernabilidad. México y América Latina*. Julio Labastida Martín del Campo, Antonio Camou y Noemí Luján Ponce (coords.) Plaza y Valdez. México, 2000, págs. 41-84.

<sup>27</sup> Héctor Aguilar Camín, *Op. Cit.*, México 1996, pág. 262.

no habían sido una vía eficaz de acceso al poder para los miembros de la elite, ahora, por primera vez en la historia del México posrevolucionario, se habían convertido en un mecanismo real de disputa del poder entre las elites.

Al mismo tiempo, algunos aspectos de la cultura política nacional estaban modificándose. Diversas encuestas llevadas a cabo en la década de los ochenta, mostraban que la identidad del pueblo estaba en tránsito, moviéndose hacia un repertorio de valores diferente, "moderno" —más individualista, independiente y mejor dispuesto hacia el cambio sociopolítico—, mezclado con el respeto a valores heredados de la tradición histórica como la persistente creencia en la impotencia política del individuo ante la imposición de decisiones autoritarias del Estado.<sup>28</sup> Todavía más importante, el nivel de confianza y aprobación del "pueblo" hacia el Estado e instituciones relacionadas disminuyó dramáticamente; sólo la escuela, la familia y la iglesia gozaban de un reconocimiento positivo.<sup>29</sup> Las semillas de la modernización sembradas por la revolución fructificaron, terminando por ahogar entre sus ramas el sistema de gobierno que las había nutrido, proceso imposible de revertir irónicamente, porque le servía asimismo de soporte. Así, el presente se convirtió en una lucha constante entre el peso de la tradición en contra del impulso modernizador.

Una consecuencia inmediata de la creciente importancia de las elecciones fue el incremento del interés por estudiar los procesos electorales. Es ilustrativo que la mayor parte de los trabajos específicamente dedicados a estudiar variables electorales se hayan realizado de mediados de la década de los ochenta en adelante. Por ejemplo, la literatura que utiliza la hipótesis del voto económico ha crecido de manera importante en los últimos años. A primera vista las razones parecen evidentes. El modelo descansa en el supuesto de que el electorado hace responsable al gobierno o al partido en el poder por la situación que guarda la economía nacional, algo que no es muy difícil de hacer en los regímenes políticos presidencialistas.

<sup>28</sup> Héctor Aguilar Camín, *Ibid.*, págs. 258-260.

<sup>29</sup> Roderic A. Camp, *La Política en México. Siglo XXI*. México, 1995, pág. 76.

tas, especialmente aquellos que son bipartidistas. En México, la idea de responsabilizar al gobierno por la situación económica es quizá todavía más lógica: un solo partido ejerció la función de gobierno por más de seis décadas, monopolizando el poder y la responsabilidad por los aciertos y los errores en la conducción de la economía nacional. Las diversas encuestas levantadas en los últimos veinte años coinciden en señalar que, en su mayoría, los electores responsabilizan al gobierno por la situación económica nacional. Del voto mayoritario concentrador del poder que cumplía funciones plebiscitarias se pasó al voto que demanda "accountability", es decir que responsabilice al gobierno por las consecuencias de sus actos. Mucha agua tuvo que correr bajo los puentes para que la nueva legitimidad fuera política y nada más que política, es decir, una legitimidad formal basada en el derecho y la legalidad electoral.

#### V. CONCLUSIONES

Decíamos al principio de este ensayo que las elecciones son un instrumento y no un fin en sí mismo. La interminable serie de reformas electorales de los últimos años han corroborado que México es un país con vocación reformista. Condición nada insignificante pues fueron reformas electorales —entre otras— las que posibilitaron que el cambio político se produjera de manera ordenada. Sin embargo, el reto más formidable que enfrenta el sistema político mexicano en la actualidad es transitar del paso de las elecciones como nuevo principio de legitimación del poder, a las elecciones como instrumento no sólo de constitución sino de conducción y control del gobierno. No es fácil relativizar el hábito de concebir al Estado como la palanca principal del cambio económico y social. De la confianza casi ciega nos hemos movido a una actitud más liberal: el gobierno es un mal necesario que debemos tolerar. Pero si las elecciones y la representación política hacen posible elegir gobiernos, no debemos olvidar que la autorización para gobernar no es absoluta ni atemporal y los procesos electorales deberían ser una oportunidad para expresar no sólo las pasiones de que está

hecha la política, sino el nivel de compromiso responsable de los políticos con los electores.

### Salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Breve sinopsis sobre su desempeño y análisis prospectivo de su permanencia

Angel Záratea Martínez

#### I. GENERALIDADES

Las discusiones ahora añejas, sobre la naturaleza jurídica que en el estatuto jurídico mexicano correspondiera al Tribunal Electoral, fueron superadas con la reforma constitucional y legal de 1996, pues a partir de entonces se integró al Poder Judicial de la Federación.

En efecto, la Carta Magna establece en su artículo 99 que el Tribunal Electoral, será con excepción en lo dispuesto en la fracción II de su artículo 105, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Es preciso mencionar que en la reciente década la dimensión y personalidad de este Poder Federal ha cambiado radicalmente, con motivo de la reforma propuesta por el titular del Ejecutivo y que fue una de las piedras angulares para el programa de gobierno 1994-2000, y me refiero a la reforma integral del Poder Judicial de la Federación, cuyos principales apartados fueron la integración de una nueva Suprema Corte de Justicia de la Nación y la creación del Consejo de la Judicatura Federal.